

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**



**TESIS DOCTORAL**

**La ordenación urbanística de los municipios del  
litoral**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Francisco Javier J. Zaragoza Ivars**

DIRECTOR

**Fernando Sainz Moreno**

**Madrid, 2017**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**



**TESIS DOCTORAL**

# **La Ordenación Urbanística de los Municipios del Litoral**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Francisco Javier J. Zaragoza Ivars**

**Director**

**Don Fernando Sainz Moreno**

**Madrid 2015**

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de investigación lo dedico a la memoria de mi padre, quien con su ejemplo me enseñó que con esfuerzo y tesón todo se puede conseguir. Así, logró transformar un pequeño pueblo del litoral de apenas dos mil habitantes, en un municipio turístico de referencia mundial, como lo es hoy Benidorm, y que pese a las críticas recibidas, sigue siendo uno de los destinos turísticos más visitados de nuestra Patria.

Él es el responsable de que iniciara en su día los estudios de doctorado, que culminan con esta tesis doctoral y de que guiara mis pasos profesionales hacia materia tan apasionante como lo es el urbanismo.

## **AGRADECIMIENTOS**

Deseo agradecer en primer lugar a mi Director de Tesis, Don Fernando Sainz Moreno el esfuerzo y el valioso tiempo que le he robado, y que me ha permitido, con sus valiosos consejos, culminar este trabajo de investigación, agradeciéndole igualmente que me acogiera en su despacho como aprendiz hace ya muchos, muchos años. El tiempo en que tuve el privilegio de estar junto a él, me hizo adquirir una experiencia única, que me permitió abrirme paso en el difícil mundo del ejercicio profesional.

Igualmente agradezco a mis profesores de Derecho Administrativo I y II, Don José Antonio García-Trevijano Garnica y Julio Castelao Rodríguez sus enseñanzas de antaño, y la ayuda que me han brindado, y siguen prestándome cuando, aún hoy, les llamo para pedirles su siempre acertado consejo pero, sobre todo, les agradezco que me hayan obsequiado con su amistad.

También le agradezco a Don José Luis Piñar Mañas guiara mis primeros pasos como investigador, antes incluso del inicio de mis estudios doctorado, durante el tiempo en el que cursé el Master de la Escuela Libre de Derecho y Economía, siendo él, el responsable del Área de Derecho Público.

Y por último quiero agradecer de una forma muy especial a quien considero mi gran maestro, Don José Luis Gonzalez-Berenguer Urrutia, quien desde que tuve la suerte de conocer tras asistir a unas jornadas sobre la Ley 8/1990, organizadas por el ICAM, e impartidas en el Tribunal Supremo, siempre me ha mostrado su apoyo y amistad incondicional, siendo también él, junto a mi padre, uno de los responsables de que acabara esta tesis, para la que me ha aportado gran cantidad de documentación y prestado siempre su inestimable ayuda. Gracias querido José Luis.

## INDICE

RESUMEN	1
1. OBJETIVOS .....	1
2. METODOLOGÍA .....	2
3 . RESULTADOS .....	3
4 .CONCLUSIONES .....	3
SUMMARY	5
1. AIMS .....	5
2. METHODOLOGY .....	6
3. OUTCOME .....	7
4. CONCLUSIONS .....	7
0. INTRODUCCIÓN	8
I. EVOLUCION HISTORICA DE LA NORMATIVA COSTERA.	12
1. DERECHO ROMANO.....	12
2. DERECHO MEDIEVAL ESPAÑOL:.....	14
3. DERECHO POSITIVO ESPAÑOL EN MATERIA DE DOMINIO PÚBLICO: ..	15
3.1. Leyes de Aguas	15
3.1.1 Ley General de Aguas de 3 de agosto de 1866.	15
3.1.2 Ley de Aguas de 13 de junio de 1879.	18
3.1.3 Ley 29/1985, de 2 de agosto de Aguas.	18
3.2. Leyes de Puertos	22
3.2.1. Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.	22
3.2.2. Ley de Puertos de 19 de enero de 1928.	24
3.2.3. Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre Puertos Deportivos .	24
3.3. Código Civil	25
3.4. Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas.	26
3.5. La Constitución de 1978.	29
3.5.1. Terrenos artificialmente ganados al mar.	33
a) Terrenos ganados al mar dentro de los puertos.	33
b) Terrenos ganados al mar fuera de los puertos.	33
3.5.2. Propiedades particulares dentro de la Zona Marítimo-terrestre.	34
3.5.3. Las Playas Privadas.	37
3.5.4. Conclusión: El art. 132 CE. y la Legislación anterior.	37
II. EXPANSION DE LOS MUNICIPIOS TURISTICO-COSTEROS Y SU REGULACION NORMATIVA:	40
1. PLANEAMIENTO DEL PROBLEMA: EL TURISMO EN ESPAÑA Y EN ESPECIAL EN LA ZONA ALICANTINA.....	40
1.1. El Turismo.	40
1.2. Los Municipios y el Turismo.	41
1.3. Turismo y Economía Española.	42
1.4. La Comunidad Valenciana, y en especial la provincia de Alicante y el sector turístico.	45
2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA MATERIA .....	51
2.1. Planes Especiales de protección del turismo en la L.S. de 1956.	51
2.2. Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 28 de diciembre de 1963.	52
2.3. El Decreto 3787/1970 de 19 de diciembre, sobre requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos y otros.	55
2.4. Benidorm: ejemplo de planificación urbanística	56

<b>III. ORDENACION JURIDICO URBANISTICA DEL LITORAL.</b>	<b>65</b>
1. IDEA GENERAL. ....	65
2. ANTECEDENTES MÁS DESTACABLES. ....	66
2.1. Ley de 24 de julio de 1918 sobre Proyecto de Paseo Marítimo de Barcelona.	66
2.2. Leyes para la Ordenación de la Playa de San Juan.	67
2.3. Ley del Suelo de 1956.	68
2.4. Orden de 20 de junio de 1958 de Creación de la Comisión Mixta para estudio de Planes de Ordenación de la ZMT.	69
2.5. Ley 28/1969 de Costas y su Reglamento de 1980. Los Planes de Ordenación de las Playas.	70
2.6. Planes de Ordenación de la Zona de Servicios de los Puertos	73
2.7. Otras Normas.	74
<b>IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES.</b>	<b>76</b>
1. DISPARIDAD DE ÓRGANOS COMPETENTES. ....	76
2. CONTROVERSIAS COMPETENCIALES. ....	78
2.1. Afirmación de la competencia Estatal: El M.O.P.	78
2.2. La innegable competencia Municipal.	79
2.2.1. Situación anterior a la entrada en vigor de la L.C. de 1969.	80
- Exigibilidad de Licencia de Obras por el Ayuntamiento.	82
- Conclusión:	85
2.2.2. Situación tras la Promulgación de la L.C. de 1969.	91
2.2.3. Competencia Municipal y Centros de interés turístico.	96
2.2.4. Deslinde de los Municipios Costeros.	98
3. ACTUAL SITUACIÓN DEL RÉGIMEN COMPETENCIAL. ....	100
3.1. Funciones Traspasadas a las CCAA.	101
3.2. Funciones Reservadas a la Administración del Estado.	104
3.3. Funciones Concurrentes.	108
4. SOBRE LA RECIENTE STC 57/2015 DE FECHA 18/03/2015, RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 7826-2004, INTERPUESTO POR MÁS DE CINCUENTA SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN RELACIÓN CON LA LEY DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA 2/2004, DE 27 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APROBABA EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL. ....	113
5. ALGUNAS NOTAS SOBRE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO POR EL ESTADO CONTRA LA LEY 3/2012 DE 22 DE FEBRERO, DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE CATALUÑA DE 2010. ....	140
<b>V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS.</b>	<b>147</b>
1. NOTAS PRELIMINARES. ....	147
2. LEY DE COSTAS DE 1988 Y EL DEMANIO MARÍTIMO-TERRESTRE: FRUTO DE UN PROCESO DEMANIALIZADOR. ....	155
2.1. Orígenes del problema:	155
2.2. La Ley de Costas. 1988 como fruto de un Proceso Demanializador.	157
2.2.1. Concepto de Dominio Público en la Ley de Costas de 1988.	157
2.2.1.1. Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre por imperativo constitucional:	159
2.2.1.1.A. La Ribera del Mar y de las Rías.	164

2.2.1.1.B. El Mar Territorial	179
2.2.1.1.C. Los Recursos Naturales de la Zona Económica y la Plataforma Continental.	181
2.2.1.2. Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre por Determinación Legal.	183
2.2.1.2.A. Ampliaciones o alteraciones de la ribera del mar.	185
2.2.1.2.C. Islas e Islotes.	195
2.2.1.2.D. Obras e Instalaciones construidas por el Estado:	198
3. LAS SERVIDUMBRES LEGALES COMO MEDIO DE PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE, Y OTRAS MEDIDAS. LA MODIFICACIÓN DE LAS ZONAS DE PROTECCIÓN Y DE TRÁNSITO.....	199
3.1. Idea General:	199
3.2. Objetivos y Disposiciones Generales.	201
3.3. Servidumbre de Protección:	204
3.3.1 Usos autorizados:	211
3.3.2 Usos prohibidos:	212
3.3.3. Obras autorizables de manera excepcional.	213
3.3.4. Derecho Transitorio y la clasificación urbanística del suelo en LC 1988	215
3.4. Servidumbre de Tránsito	217
3.5 Servidumbre de Acceso al Mar	219
3.6 Régimen transitorio aplicable a las Servidumbres tras la Ley 2/2013	221
3.7. Otras limitaciones a la Propiedad.	227
3.8. Zona de Influencia.	228
<b>VI. EL RESULTADO DE UNA POLÉMICA LEY: LA STC 149/1991.</b>	<b>240</b>
1. A MODO DE INTRODUCCIÓN.....	240
2. EL DERECHO DE PROPIEDAD. EVOLUCIÓN DE SU CONTENIDO GLOBAL. ....	241
2.1. El Derecho de Propiedad y la Ley de Costas de 1988.	244
2.2. El Tribunal Supremo y la Propiedad en la ZMT.	245
2.3. Respuestas del Tribunal Constitucional.	253
3. DE NUEVO CON EL PROBLEMA COMPETENCIAL. ....	259
3.1. El problema.	259
3.2. Respuesta del TC al problema planteado.	261
<b>VII.-CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD</b>	<b>270</b>
1- PLANTEAMIENTO .....	270
2.-SOBRE LOS NUEVOS DESLINDES O REDESLINDES .....	270
3-SOBRE EL NUEVO RÉGIMEN DE LAS CONCESIONES: AMPLIACIÓN DE PLAZO, PRÓRROGA Y TRANSMISIBILIDAD INTER VIVOS .....	288
3.1 Ampliación del plazo y posibilidad de prórroga de la concesión	288
3. TRANSMISIBILIDAD DE LAS CONCESIONES	309
4. LAS SOLUCIONES SINGULARES DE LA LEY 2/2013.....	313
4.1 Núcleos de población excluidos del dominio público marítimo terrestre	315
4.2 La Isla de Formentera:	317
4.3 Las Urbanizaciones Marítimo-Terrestres.	319
4.4 Paseos Marítimos	321
4.5 Terrenos inundados artificialmente	322

5. ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS CINCO RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADOS CONTRA LA LEY 2/2013. ....	323
5..1 Notas sobre el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 5012/13 planteado por el PSOE contra Ley 2/2013 de modificación de la Ley de Costas de 1988.	324
5.2 Notas del Recurso de Inconstitucionalidad del Principado de Asturias.	342
5. 3 Notas sobre el Recurso de Inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de Canarias.	349
5. 4 Notas sobre el Recurso de Inconstitucionalidad promovido por la Generalidad de Cataluña.	370
5.5 Notas sobre el Recurso de Inconstitucionalidad de la Junta de Andalucía.	382
VIII. CONCLUSIONES	395
BIBLIOGRAFÍA	408
JURISPRUDENCIA	416
LEGISLACIÓN CONSULTADA	419
GRÁFICOS Y TABLAS	426



## **ABREVIATURAS**

BOE Boletín Oficial del Estado

L.C Ley de Costas 1988

C.E Constitución Española

VV.AA Varios Autores

Art. Artículo

FJ. Fundamento Jurídico

LS Ley del Suelo de 1956

TRLR 1976 Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976

TRLR 1992 Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992

RDU Revista de Derecho Urbanístico

REDA Revista Española de Derecho Administrativo

REALA Revista Española Administración Local y Autonómica

REVEL Revista Estudios de la Vida Local

LPA Ley de Procedimiento Administrativo

RPU Reglamento de Planeamiento Urbanístico 1978

L.R.J.A.E. Ley de Régimen Jurídico Administración del Estado.

Mº Ministerio

STC Sentencia Tribunal Constitucional

STS Sentencia Tribunal Supremo

DP.M-T Dominio Público Marítimo Terrestre

Z.M.T Zona Marítimo Terrestre

## **RESUMEN**

### **1. OBJETIVOS**

Siendo España una Nación con casi ocho mil km lineales de costa, sobre la que se localiza y concentra la mayor parte de la población, es obvio la importancia que reviste la ordenación urbanística de los municipios localizados en esa estrecha y peculiar franja de nuestro territorio. La Exposición de Motivos de la Ley 22/1988 de Costas ya señalaba que de los 7.880 km de costa, el 24 por 100 corresponden a playas, con un patrimonio público que se cifraba en aquel momento en unas 13.560 hectáreas. Esa misma Exposición de Motivos nos recordaba que nuestra costa sufre un fuerte incremento de población y consiguiente intensificación de usos turísticos, agrícola, industrial, de transporte, pesquero y etc,,, debido a que durante años se ha ido produciendo, y sigue ocurriendo en nuestros días, un desplazamiento de población del interior hacia las zonas costeras. Con ello pretendemos destacar no sólo la transcendencia de un estudio sobre la problemática que engendra la ordenación urbanística de los municipios litorales, sino señalar desde un primer momento uno de los graves problemas que afecta a dicha ordenación, que no es otro que la concurrencia de numerosos intereses contrapuestos, desarrollo turístico, explotación de áridos, defensa nacional, protección ambiental y una larga lista, que no sólo se encuentran contrapuestos en muchas ocasiones, sino que su tutela recae en manos de distintas administraciones, Estatal Autonómica y Local. Esta concurrencia de competencias constituye uno de los ejes de mi tesis, que tratará de demostrar cómo a día de hoy, continúa siendo el mayor de los problemas que amenaza y entorpece la correcta planificación de la ordenación urbanística del litoral.

Más recientemente la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas de 1988, y que introduce importantes alteraciones sobre conceptos tan significativos como el propio concepto de las playas, o sobre la regulación de las concesiones, trata de enmendar alguna de las situaciones que se consideraban abusivas con respecto a los propietarios afectados por los deslindes operados bajo la vigencia de la ley de Costas de 1988, invocando para ello, entre otras justificaciones, el denominado Informe Auken del Parlamento Europeo, que viene a instar a las autoridades españolas a modificar la Ley de Costas de 1988 a fin de proteger

los derechos de los ciudadanos europeos propietarios legítimos de viviendas en la zona litoral. Por ello otro de los objetivos de mi Tesis es apoyar alguna de las medidas introducidas por la citada Ley de 2013, pues suponen un freno a la que entiendo excesiva expansión del proceso demanializador, operado tras la entrada en vigor de la Ley 1988

Sobre el problema competencial el Capítulo IV de la Tesis realiza un minucioso estudio y exposición del problema, al referirnos a las competencias concurrentes, siendo uno de los objetivos principales de mi tesis, como ya señalamos, demostrar como hoy en día sigue constituyendo el principal problema de la ordenación de los municipios del litoral, dado que no se alcanza la exigida en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional necesaria Coordinación y Cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas con competencias sobre la materia. Como muestra de lo que acabamos de señalar se recogen algunas de las Sentencias del TC que han abordado esta problemática, desde la conocida STC 77/1984 sobre la ordenación del Puerto de Bilbao, la STC 149/1991 sobre la inconstitucionalidad planteada con relación a la LC 1988, la recentísima STC 57/2015 de 18 de marzo sobre el Plan de Ordenación cántabro, sin olvidarnos de la que considero funesta STC 61/1997 causante del desmoronamiento del consagrado sistema legislativo urbanístico español.

Otro de los objetivos ha sido defender, frente a las críticas, el modelo de planificación de algunos de los municipios turísticos de la costa.

## **2. METODOLOGÍA**

En primer lugar se han estudiado las diferentes normas jurídicas que han tenido relevancia sobre ese espacio de nuestro territorio.

En un segundo lugar he tratado de realizar un recorrido por la más destacada Doctrina científica que ha estudiado la problemática que centra nuestra investigación. Doctrina que en muchas ocasiones ha protagonizado duros enfrentamientos teóricos.

En tercer lugar la investigación se ha basado en la toma de datos directamente de organismos oficiales como la propia Dirección General de Costas, ayuntamientos

implicados y el Propio Tribunal Constitucional, habiéndose obtenido de éste, entre otra valiosa documentación, los cinco recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 2/2013 o los planteados por el Estado contra la última reforma de la Ley de Urbanismo catalana. Los comentarios y resúmenes que se realizan en este trabajo de investigación son totalmente novedosos y considero una de las aportaciones más considerables que se extraen de esta tesis. Y por supuesto, en último lugar no podemos dejar de señalar como otro de los pilares de esta tesis el estudio de alguna de la muy abundante jurisprudencia recaída sobre esta materia.

### **3 . RESULTADOS**

- Queda acreditado que el problema competencial es la principal dificultad de la ordenación de los municipios costeros debido a las competencias concurrentes.
- Se muestra una excesiva expansión del proceso demanializador operada por los deslindes efectuados al amparo de la Ley de Costas de 1988, no respetando los legítimos derechos de los propietarios de inmuebles.
- Multiplicidad de instrumentos de ordenación de los municipios turístico costeros, y diversas leyes las que los han regulado, solapándose en ocasiones los diferentes instrumentos.

### **4 .CONCLUSIONES**

- Se hace necesario que se cumplan los principios de coordinación y Cooperación exigidos por el TC entre las Administraciones con competencias concurrentes.
- La Tesis apoya las principales modificaciones operadas por la Ley 2/2013, por cuanto tratan de restaurar derechos legítimos de propietarios de inmuebles del litoral.
- Pese a las críticas sobre el turismo de sol y playa, algunos municipios turístico-costeros constituyeron un modelo de ordenación urbanística., y se pone de manifiesto la importancia y buen resultado de su planificación, que genera grandes aportaciones al PIB. Por ejemplo los ingresos generados por Benidorm, suponen el 1% del PIB, según datos facilitados por los servicios económicos del ayuntamiento.

## RESUMEN

---

-El planeamiento Urbanístico se encuentra sometido a gran número de limitaciones derivadas de la Legislación sobre costas.

## **SUMMARY**

### **1. AIMS**

As Spain is a nation with almost eight thousand lineal kilometres of coastline on which the greater part of the population is located and concentrated, the importance of development planning of by municipalities located on this narrow and peculiar strip of our territory is obvious. The Introduction to the Coast Act 22/1988 already stated that of the 7,880 kilometres of coast, 24% of which is beaches, the public ownership of land was calculated at that time at some 13,560 hectares. The said Introduction reminded us that our coastline suffered a heavy increase in population and a consequent intensification of tourist, agricultural, industrial, transport, and fishing, etc., uses which have come about over the years and continue today due to population movements from the hinterland to the coastal areas. With the aforementioned we not only wish to highlight the importance of a study of the problems generated by the development planning of the coastal municipalities but also to point out from the start one of the most serious problems that affect such planning which is no other than the concurrence of numerous opposing interests: development of tourism, development of dry land, national defence, environmental protection and a lengthy list of others, which are not only opposing interests on many occasions but rather their protection rests in the hands of divers administrations – State, Regional and Local Administrative bodies. This concurrence of jurisdictions amounts to one of the lines of my thesis which will endeavour to show how, as of today, it continues to be the biggest problem that threatens and entangles a correct development planning of the coast.

More recently, the Protection and Sustainable Use of the Coast Act 2/2013 and the Amendment of the Coast Act of 1988, which introduces significant changes concerning matters so important as the definition of beaches or, the regulation of concessions, attempts to amend some of the situations considered as abusive in regard to owners affected by planning limits drawn up under the 1988 Coast Act. In this regard it, *inter alia*, relies on certain justifications such as the so-called Auken Report of the European Union which requires the Spanish authorities to amend the Coast Act 1988 so as to protect European citizen's legitimate rights of ownership of dwellings on the coastal area. Another of the aims of my thesis is to support some of the measures brought in by the said Act of 2013 as they amount to a brake on what I understand to

be an excessive expansion of the property reclassification process in favour of the State that took place following the coming into force of Act 1988.

In regard to the jurisdiction problem, Chapter IV of the thesis makes a detailed study and statement of the same when reference is made to competing jurisdictions, which amount to one of the main aims of my thesis, which, as stated, is to show how, as of today's date, this continues to represent the main problem concerning the planning of the coastal municipalities given that the necessary coordination and cooperation on the part of the Public Administrations holding jurisdiction in this matter are not achieved. As evidence of what I have just referred to several Judgements of the Constitutional Tribunal covering this matter are set out, from the well known STC 77/1984 relating to the Port of Bilbao development, the STC 149/1991 regarding the unconstitutional motion raised concerning the Coast Act 1988, the very recent STC 57/2015 of 18 March regarding the Cantabrian Development Plan, and not least, what I consider to be the unfortunate STC 61/1997 which caused the disintegration of the established Spanish town planning system.

Another aim is, against the critics, to support the development planning model of certain tourist municipalities on the coast.

## **2. METHODOLOGY**

First of all, the divers legal rules of relevance in this matter regarding these areas in our territory have been considered.

In second place, I have endeavoured to go through the most outstanding learned opinion relating to the matter on which our investigation is focussed. Such learned opinion has, on numerous occasions, brought to light strong theoretical differences.

In third place, the investigation is based on a data collection made directly from official bodies such as the Directorate General of Coastal Areas, town halls involved and the Constitutional Tribunal itself. The latter Court has provided valuable documents such as the five unconstitutional appeals filed against Act 2/ 2013 and the appeals filed by the State against the last amendment of the Catalan Development Act. The comments and summaries made in this study are completely new and I consider they amount to one of the most considerable contributions to be found in this thesis.

And, finally, I cannot but point out as another pillar of this thesis, the study of some of the most numerous precedents handed down regarding this matter.

### **3. OUTCOME**

- It is shown that the jurisdiction problem is the main difficulty against the town planning of the coastal municipalities due to the overlapping powers.
- It can be seen that there has been an excessive reclassification process undertaken under the 1988 Coast Act when legitimate rights of property owners have not been upheld.
- A multiplicity of development instruments in the touristic coastal municipalities and divers laws regulating the same have, on occasions, overlapped.

### **4. CONCLUSIONS**

- It is necessary for the principles of coordination and cooperation among Administrations with overlapping jurisdictions, laid down by the Constitutional Tribunal, to be complied with.
- This thesis supports the main amendments brought in under Act 2/2013 because they endeavour to reinstate legitimate rights vesting in owners of property on the coast.
- Notwithstanding the “sun and beach” tourism criticisms, some coastal tourist municipalities amount to urban planning models, and the importance and outstanding results of their planning may be highlighted as the same generate significant GDP contributions. By way of example, the revenues generated by Benidorm amount to 1% of GDP, according to data provided by the town hall’s finance department.
- The urban planning are so subordinated by the coast act .



## **0. INTRODUCCIÓN**

El trabajo de investigación desarrollado en esta Tesis ha consistido fundamentalmente en un estudio que considero exhaustivo y sistemático de los principales aspectos que inciden de una u otra manera en la ordenación de los municipios del litoral. La **metodología** seguida es la siguiente:

En primer lugar, y como no podría haber sido de otra forma, se han estudiado las diferentes normas jurídicas que han tenido relevancia sobre ese espacio de nuestro territorio, que es sin duda tan característico, el litoral. Empezamos con referencias históricas, desde el derecho Romano, pasando por las Partidas, analizando las diferentes leyes que han ido estableciendo un régimen de especial protección para esta franja de terreno, desde las leyes de aguas de 1866, o la de 1879, leyes de Puertos, como la de 1880, o la de 1928 para llegar a la legislación más reciente de las Leyes de Costas, 1969 y 1988, y su reciente modificación operada por la Ley 2/2013, estudiando asimismo la regulación en materia turística, como la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963.

En un segundo lugar he tratado de realizar un recorrido por la más destacada Doctrina científica que ha estudiado la problemática que centra nuestra investigación, Doctrina que es sin duda clave a la hora de asimilar los conocimientos que desde hace ya muchos años se ha encargado de estudiar la problemática de la ordenación urbanística de los municipios costeros. Doctrina que en muchas ocasiones ha protagonizado duros enfrentamientos teóricos entre aquellas posturas más tendentes a la defensa de un mayor proceso demanializador, y aquellas que optan por una postura tendente a no pasar por encima de los derechos legítimamente adquiridos por los propietarios de suelo.

En tercer lugar la investigación se ha basado en la toma de datos directamente de organismos oficiales como la propia Dirección General de Costas, ayuntamientos implicados y el Propio Tribunal Constitucional, habiéndose obtenido de éste, entre otra valiosa documentación, los cinco recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 2/2013 de Uso sostenible del litoral, y de Modificación de la LC 1988, o los

planteados por el Estado contra la última reforma de la Ley de Urbanismo catalana, Los comentarios y resúmenes que se realizan en este trabajo de investigación son totalmente novedosos y considero una de las aportaciones más considerables que se extraen de esta tesis.

Y por supuesto, en último lugar no podemos dejar de señalar como otro de los pilares de esta tesis el estudio de alguna de la muy abundante jurisprudencia recaída sobre esta materia, tanto del Tribunal Supremo, como de los Superiores de justicia, así como del propio TC. Aquí se incluye otro de los puntos totalmente novedosos de mi Tesis, al estudiar la recentísima STC57/2015 sobre el Plan de Ordenación Litoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Los objetivos de la presente investigación son en primer lugar lograr explicar cuál es la situación actual de la legislación de Costas, tras la reforma operada por la ley 2/2013, y ver su incidencia en el planeamiento urbanístico, que se ve obligado a soportar grandes limitaciones que ponen ciertamente en peligro la discrecionalidad del planificador y el principio de Autonomía Local. Otro de los objetivos es demostrar cómo tanto en la legislación anterior a la CE de 1978, como actualmente nos encontramos con que el gran problema de la ordenación urbanística de los municipios de nuestro litoral, es sin duda, la concurrencia sobre este espacio de terreno de múltiples intereses, en muchas ocasiones contrapuestos, como la protección del dominio público, protección ambiental, necesario desarrollo económico, intereses turísticos, industriales pesqueros etc., y que en muchas ocasiones quedan en manos de organismos de distintas administraciones, lo que en definitiva ocasiona una confusa interconexión de competencias, y numerosos conflictos, como lo demuestra la muy abundante y significativa litigiosidad planteada al respecto, con sentencias como la 149/1991, sobre la inconstitucionalidad de la ley de Costas de 1988.

En tercer lugar también aparece como objetivo de esta investigación la exposición de lo que considero un proceso demanializador, que con su origen en el derecho histórico que se cita, desemboca en la aprobación de la LC 1988, que desde el punto de vista que se sostiene por esta tesis, fue excesivo, por lo que se hacía necesaria una reforma como la

operada por la Ley 2/2013, siendo igualmente uno de mis objetivos demostrar, que pese a los ataques sufridos por las novedades introducidas por dicha ley, muchas eran necesarias, para respetar los legítimos derechos de los propietarios de suelo que se vieron privados de sus propiedades, en virtud de no una sentencia judicial, como exige la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino en virtud de un simple acto administrativo, como lo es el deslinde, operado en base a unos criterios demanizadores en exceso implantados por la LC 1988. Veremos cómo el parlamento Europeo, por medio del Informe Auken, viene a apoyar lo que acabo de adelantar.

Por último, señalar como objetivo el defender, pese a las críticas que hoy en día se vierten contra muchos de los municipios turísticos de nuestra costa, el modelo de planificación urbanística de municipios como Benidorm, que fue pionero de la ordenación mediante un planeamiento redactado por el mismísimo Pedro Bidagor, padre de la Ley del Suelo de 1956, planeamiento que incluso se adelantó a la citada ley, siendo ejemplo de planificación como ya se reconoce en la ejemplar obra del sociólogo urbanista Mario Gaviria, , Benidorm Ciudad Nueva , publicada en 1977.

Por lo que se refiere a la estructura la Tesis se divide en los siguientes siete capítulos, más la introducción:

0- Introducción

I-Evolución histórica de la normativa costera

II-Expansión de los municipios turístico costeros y su regulación normativa

III-Ordenación jurídico urbanística del litoral

IV-Competencias concurrentes

V-La Ley 22/1988 de 28 de julio de Costas y su reciente modificación operada por la Ley 2/2013 de Protección de y Uso Sostenible del Litoral: El nuevo Reglamento de la Ley de Costas.

VI- El resultado de una polémica ley: La STC 149/1991

VII-Consideraciones sobre algunas de las alteraciones introducidas por la Ley 2/2013 de 29 de mayo de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la ley 22/1988 de Costas y su posible inconstitucionalidad.

Sin más dilación pasamos a desarrollar el primero de los capítulos de la tesis.

### **I. EVOLUCION HISTORICA DE LA NORMATIVA COSTERA.**

No se podría iniciar un trabajo sobre la ordenación jurídica de nuestras costas, sin hacer una clara referencia al tratamiento del que han sido objeto las riberas del mar en los distintos períodos de lo que hoy denominamos nuestro Derecho Histórico. Es del todo evidente que para mejor conocer y comprender la actual regulación costera, especialmente los preceptos contenidos en la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y su reciente reforma operada por la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de Protección y Usos Sostenible del Litoral, y el Nuevo Reglamento de 2014, hay que analizar previamente las circunstancias históricas que se fueron sucediendo a lo largo del tiempo y las respuestas jurídicas que en cada momento determinado trataron de solucionar (no siempre con éxito), los problemas surgidos en torno a esas relevantes circunstancias.

Por otra parte se hace necesario resaltar que la propia exposición de motivos de la Ley de Costas de 1988, señala que se vuelve a los orígenes de nuestra tradición histórica, recogida en el Derecho Romano y Medieval, al reafirmar la calificación del mar y su ribera como un patrimonio colectivo.

Pasemos sin más a analizar las principales regulaciones sobre esta materia, que se han dado a lo largo de la Historia legislativa de nuestra Nación.

#### **1. DERECHO ROMANO.**

Los términos utilizados por los romanos para definir la ribera del mar eran "*litora maris*" o "*litus maris*", los cuales describían la zona o superficie que quedaba cubierta en invierno por las mayores olas: "*Est autem litus maris, quatenus hibernus fluctus maximus excurrit*".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase "*Instituta*", libro 2º, Título 1, De rerum divisione, párr. 3º.

Las características propias de este "*Litus maris*", hicieron que quedase jurídicamente clasificada como una de aquellas cosas que estaban a disposición de todos, pero sin que nadie pudiera apropiársela, es decir, pertenecían a la categoría de las res comunes y por ello se encontraba dentro de las "*res extra commercium*"; por lo que no podían entrar en el tráfico de las relaciones patrimoniales privadas.

Recordemos, siquiera sea superficialmente, la distinción romana de las res extra commercium:

1) Res divini iuris:

- res sacrae
- res religiosae
- res sanctae

2) Res publicae: Integraban el dominio público y a su vez se dividían en:

- res publicae público usui destinatae (públicas por naturaleza, como los ríos.)
- res in pecuniae populi (públicas por afectación -publicatio- al uso público.)

3) Res communes: A las que pertenecía el mar.

Existe una discusión doctrinal entre aquellos que se inclinan a pensar que las riberas del mar en el Derecho Romano no eran cosas públicas, sino cosas comunes, por lo que no pertenecían al "*populus romanus*", sino que en base al "*ius gentium*" pertenecían al común de los humanos<sup>2</sup>, mientras que otros, como RIVERO YSERN, en base a un texto de Celso en el que nos dice que estima son del pueblo romano, argumentan que realmente pertenecían al "*populus romanus*". Personalmente pienso que ha de prevalecer la tesis del ius gentium y considerar que el texto de Celso hace referencia no a que el pueblo romano fuera propietario de la ribera del mar, sino que ha de interpretarse, como que tenía imperium sobre ella, es decir jurisdicción.

---

<sup>2</sup> MORENO CANOVES, A "*Régimen Jurídico del Litoral*" Ed. Tecnos, 1990, o MARTINEZ ESCUDERO, L. "*Playas y Costas : Su Régimen Jurídico Administrativo*", Ed. Montecorvo, 1985 ...)

Por último afirmar que de la consideración hecha por el Derecho Romano de la ribera del mar como res común, se derivarían posteriormente las características que se han venido atribuyendo a esta zona tan especial: inalienabilidad imprescriptibilidad, inembargabilidad, así como afectación genérica y uso público.

### 2. DERECHO MEDIEVAL ESPAÑOL:

Frente a la doctrina más tradicional al respecto, que afirmaba que ni antes ni después de las Partidas se había encontrado referencia alguna a las riberas del mar en las fuentes de nuestro Derecho Histórico, he de confirmar las tendencias más recientes que ven, como lo hace MORENO CANOVES (op cit), en textos anteriores en el tiempo, como lo son Els Furs, o los Fueros otorgados por el Rey Don Jaime I Valencia, en el año 1261, claras referencias sobre la regulación del demanio marítimo-terrestre.

Por su parte, El Llibre del Consolat del Mar, aparecido según los historiadores a mediados del siglo XIII, establece el origen normativo de lo que posteriormente conoceríamos como "*servidumbre de salvamento*".

Pese a estos apuntes, sin embargo, no me cabe la menor duda de que la regulación normativa más extensa en este período continua siendo el contenido en Las Partidas de Alfonso X, que vinieron a considerar a las riberas del mar como cosas comunes, al igual que lo hacía el Digesto, extendiendo pues la zona así considerada a "*quanto se cubre del agua della-mar- quando más crece en todo el año, quier en tiempo de inquierno, o del verano*"<sup>3</sup>, no solo al tiempo del verano, como lo hacían Las Institutas Romanas.

Se sigue manteniendo, por el contrario, la misma norma contenida en La Instituta en orden a considerar esta zona como bienes comunes, no públicos. De esta manera la Ley 3ª del Título 28 de la Partida 3ª afirma: "*Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas, al aire y las aguas de la lluvia e la mar e sus*

---

<sup>3</sup> Vid. Partida 3ª, Título 28, Ley 4

*riberas."*

*"La cualquiera criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según que fuere menester. E por ende todo ome se puede aprovechar de la mar e de su ribera pescando o navegando, o faciendo y todas las cosas que entendiere que son de su pro."*

Existe un sector doctrinal (Clavero Arévalo), que entiende existe una clara formulación del dominio público del mar y de las playas, de los puertos, de los ríos y de los caminos, ya en las Leyes 3ª y 6ª del Título 28 de La Partida 3ª. Sin embargo considero más razonada la postura defendida por los que piensan que lo que realmente hacen las Partidas, al igual que ocurría en Dº. Romano, es distinguir tajantemente entre las cosas comunes, es decir, de todos (no del Reino, ni del pueblo ...) y "cosas públicas", ríos, puertos, caminos, fuentes, etc..., siendo éstas una primaria manifestación de lo que hoy entendemos por dominio público.

### **3. DERECHO POSITIVO ESPAÑOL EN MATERIA DE DOMINIO PÚBLICO:**

Sin duda, dentro de la regulación del Dominio Público en nuestro Derecho positivo, la legislación sobre aguas ha guardado siempre una estrecha conexión con la regulación de la hoy denominada zona marítimo-terrestre y el resto del dominio público, por lo que considero no estará de más realizar un siquiera sea breve análisis de su evolución normativa, deteniéndome a estudiar con mayor rigor la Ley de Aguas de 1985, que puede ser considerada sin lugar a dudas como la "hermana mayor" de la actual ley de Costas de 1988.

#### **3.1. Leyes de Aguas**

##### **3.1.1 Ley General de Aguas de 3 de agosto de 1866.**

Puede ser considerada como la primera Ley de su género en Europa<sup>4</sup>, siendo una Ley

---

<sup>4</sup> Vid ALONSO MOYA, F. "Sobre las aguas de dominio público y de dominio privado" Revista de Administración Pública, nº 4, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constituciones, Madrid, 1951, pág. 34



## I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NORMATIVA COSTERA

---

general que contenía una regulación, tanto de las aguas terrestres como de las marítimas, permaneciendo vigente, respecto a las primeras, hasta la Ley de Puertos de 1880.

La propia Exposición de Motivos afirmaba que el mar, (destinado por la Providencia a servir de vía universal de comunicación entre los pueblos), no pertenecía al dominio de nación alguna, confirmando sin embargo la misma Exposición de Motivos, que en aras de la seguridad se consideraba como parte de ésta, la zona marítima contigua a sus playas.

Las principales innovaciones que introdujo esta Ley respecto a las Partidas, podríamos resumirlas de la siguiente manera:

- 1.- En su art. 1.2 refiere la extensión del demanio marino, "mar litoral" a la determinación que hiciera el Derecho Internacional.
- 2.- Muy relevante es la inclusión en el demanio marino de las abras, ensenadas, calas, radas y bahías así como los puertos, y rías y desembocaduras de ríos que se utilicen como tales.
- 3.- Sustituye el concepto de "ribera del mar" por el de playa<sup>5</sup>.

---

"La Ley de Aguas constituyó una vivificación del Derecho tradicional"

En el mismo sentido MARTIN RETORTILLO BAQUER, S. *"La elaboración de la Ley de Aguas de 1876"* Revista de Administración Pública núm. 32, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1960 págs. 44-46 "...el citado texto representó de modo directo la sanción expresa de un derecho, con frecuencia consuetudinario, vivido y aplicado con anterioridad"[...] "No obstante, aun sin descender del planteamiento general, sí podemos acreditar la existencia cierta de ese recoger instituciones y preceptos de nuestro derecho histórico, vigentes muchos de ellos al elaborarse la Ley, ya que para ello tenemos datos suficientes y elementos de juicio bastantes.

*La Ley de Aguas de 1866 supuso, pues, la sistematización conjunta de normas jurídicas anteriores, especialmente procedentes de nuestro derecho histórico" [...]* "Hay sí una preocupación, que a veces raya en la ingenuidad, no sólo por conocer las soluciones del derecho comparado, sino que en ocasiones se transforma además en cierto temor, en cierta falta de coraje, tratándose de llevar a cabo una empresa—Ley general de Aguas—que en ningún otro país había sido acometida con la amplitud con que en el derecho español se pretendía. No obstante esta preocupación hacia afuera, lo que tajantemente destaca, incluso por encima de ella, es el profundo y buscado arraigo que se pretende con las instituciones de nuestro derecho histórico. Entiéndase bien, sin embargo, lo que decimos, pues en modo alguno debe creerse que la Ley de Aguas fue una simple recopilación del derecho existente".

<sup>5</sup> Al respecto MENENDEZ REXACH, A. *"Definición Legal de la Ribera del Mar: Las Novedades del Reglamento de Costas"* Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 295, Madrid, enero-febrero 2015, pgs 17-21

Sin duda, el término "playas" está siendo empleado de forma imprecisa por el legislador, ya que lo que realmente está describiendo es la ribera del mar, entendida en el sentido que le dieron las leyes de puertos de 1880 y 1928 a la zona marítimo terrestre. Concretamente define las playas, como *"el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea y que formaban su límite interior o terrestre, con la línea hasta donde llegan las más altas mareas equinocciales y donde no fueren sensibles las mareas, la playa empieza por la parte de tierra en la línea a donde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios"*.<sup>6</sup>

- 4.- En su art. 3, párr. 2º, calificaba como propiedad del Estado las Islas formadas dentro de la Z.M.T. y en las rías y desembocaduras de los ríos.
- 5.- El art. 4, demanializaba los terrenos que se unen a las playas por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar.
- 6.- En el art. 15, se configuraban como demaniales, las charcas, lagunas o estanques de agua de mar, susceptibles de comunicación permanente con éste, por medio de embarcaciones, y ello aunque estuvieren formadas en propiedad particular.

Por último, mencionar que en sus arts. 9,10, y 11, establecía una *"servidumbre de salvamento"*, sobre una zona de 20 metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la playa, así como la *servidumbre de vigilancia litoral*, con un máximo de 6 metros de anchura, estableciendo, y esto es lo que hoy nos puede llamar más la atención, un derecho a obtener la indemnización correspondiente a favor de las heredades que hasta aquel momento no hubieren estado sometidas a dicha servidumbre, permitiéndose a su vez que los dueños de las heredades contiguas al mar o a sus playas *"siembren, planten y levanten dentro de la zona litoral terrestre y en terreno propio, edificios agrícolas y casas de recreo."*

---

MARTÍNEZ CORDERO, J.R. *"Clasificación y definiciones Capítulo I del Libro Colectivo "El Nuevo Derecho de Costas"*, dirigido por PÉREZ GÁLVEZ J.F, Ed. La ley, El Consultor, 2014, pag 47 y ss.

<sup>6</sup> De esta forma es la primera Ley que hace la distinción, entre mareas, (aplicables al Atlántico) y olas para el Mediterráneo.

### 3.1.2 Ley de Aguas de 13 de junio de 1879.

Dictado al amparo de las bases sentadas por la Ley de 29 de diciembre de 1876. Por regular tan solo las aguas terrestres, no considero revista un mayor interés para nuestro estudio, simplemente señalar que fue la ley vigente en dicha materia hasta la entrada en vigor de la actual ley de aguas de 1985.<sup>7</sup>

### 3.1.3 Ley 29/1985, de 2 de agosto de Aguas.

El art. 1.2. de esta Ley establece: *"Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico"*. Vemos pues como el contenido de este crucial artículo está produciendo una práctica publicación de todas las aguas demaniales, reduciendo las aguas privativas, como se desprende de la lectura de su art. 10, a aquellas categorías residuales de *"Las Charcas situadas en predios de propiedad privada, que son parte integrante de los mismos, siempre que se destinen a su servicio exclusivo y (art. 5.1.), los cauces por los que ocasionalmente discurran aguas pluviales, en tanto atraviesen desde su origen únicamente, fincas de dominio particular"*.

La Ley de Aguas 1985 contiene unos fundamentos que definen su propio fin, orientado a someter los diferentes usos de las aguas, a una intensa intervención administrativa. Así, son definidos por la propia Ley como principios básicos: la unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios; respeto de la unidad de la cuenca hidrológica; y

---

<sup>7</sup> Conforme concluía PÉREZ PÉREZ, E. *"Disposiciones decimonónicas sobre las Aguas. Ley de 1879, Hitos históricos de los regadíos españoles"* Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1992 págs. 183-2002: *"la Ley de Aguas de 1879 permitió consolidar las bases de una ordenación de los aprovechamientos de las aguas, fijando para ello, reglas sólidas en cuanto a la correcta distribución y gestión del líquido elemento a través de la Comunidad de Regantes"*.

compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

Esta Ley, al igual que las actuales Leyes de Costas y las sucesivas leyes en materia urbanística, empezando por la Ley 8/1990 y su Texto refundido de 1992, despertaron y siguen despertando una aguda polémica entre legisladores y Doctrina, más o menos resuelta, en las dos primeras desde la aparición de las respectivas Sentencias del Tribunal Constitucional a las que más adelante nos referiremos. El principal problema derivaba de la interpretación que se diese al art. 149.1.22. de nuestra Norma Constitucional, el cual establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre *"la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma"*, siendo necesario tener en cuenta que algunas Comunidades (a la sazón recurrentes en su día contra la citada ley de aguas de 1985), han asumido competencias en sus respectivos Estatutos sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. Según el 149.1.22. cuando unas aguas discurren exclusivamente por el territorio de una Comunidad, la competencia sobre tales aguas pertenecería a dicha Comunidad Autónoma. Sin embargo el Tribunal Constitucional ha apreciado que se producía una compleja conexión entre el art., 149.1.22, C.E. y el 149.1.13. del mismo texto legal, en el que se establece la competencia exclusiva reservada al Estado sobre las *"Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"*. El T.C. considera, en su Sentencia de 29 de noviembre de 1988, que el agua es un recurso tan importante desde la perspectiva nacional, que justifica que la planificación hidrológica deba entenderse incluida dentro de dicha competencia del Estado, por lo que éste será quien tenga competencia en materia de bases y coordinación de la planificación hidráulica. Ojalá esa interpretación se hubiera aplicado en la posterior sentencia que resolvía sobre la constitucionalidad de la Ley 8/1990 y del TRLS de 1992, y quizás con ello se hubiera evitado el caos normativo existente hoy en día en materia urbanística, que convierte a nuestra Nación en algo parecido a un reino de taifas, con diecisiete ordenamientos jurídico urbanísticos diferentes y lo que es peor, en muchos casos inconexos y contradictorios entre sí, generando tremendas desigualdades entre los ciudadanos de las diferentes CCAA.

## I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NORMATIVA COSTERA

---

El otro problema suscitado en torno a la Ley de Aguas de 1985, derivó del tratamiento que se daba a los terrenos de propiedad privada que se veían afectados por lo dispuesto en ella. Recordamos a continuación algunos de sus puntos más relevantes.

Las limitaciones a la propiedad privada de los fundos colindantes, se extienden a los terrenos que lindan con los cauces. En los mismos se establece una zona de cinco metros de ancho, destinada al uso público y otra denominada "*de policía*" con una anchura de 100 metros, en la cual establece que el uso del suelo y las actividades que en ella se desarrollaran, quedaban condicionadas<sup>8</sup>. Con posterioridad a la Ley, apareció el Reglamento de Dominio Público Hidráulico de 11 de abril de 1986<sup>9</sup>, según el cual en la zona de cinco metros, los propietarios podrían sembrar y plantar especies no arbóreas, siempre que no impidiesen el paso<sup>10</sup>, pero solo podrían edificar en casos muy justificados, previa obtención de una autorización. Por lo que a la zona de policía respecta, queda condicionado cualquier uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en

---

<sup>8</sup> Artículo 6 Ley de Aguas de 1985: "*Se entiende por riberas las fajas laterales de los cauces ,públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas, y por márgenes los terrenos que lindan con los Cauces. . Las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal:*

- a) A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público que se regulará reglamentariamente.*
- b) A una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen."*

<sup>9</sup> Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, IIV,V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de Agosto de aguas . Conforme a lo expuesto en su Exposición de Motivos la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, vigente desde el día 1 de enero de 1986, autoriza al Gobierno en su disposición final segunda para dictar, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, las disposiciones reglamentarias necesarias para su cumplimiento. El desarrollo reglamentario previsto en el texto legal no se presenta, sin embargo, con un carácter uniforme de necesidad y urgencia para todos sus capítulos, dado que dicho texto resulta lo suficientemente explícito en algunos de sus conceptos para permitir su aplicación directa y, por otra parte, las disposiciones transitorias contenidas en la propia Ley ofrecen un suficiente grado de previsión que permite a su vez elaborar sin tanta premura las disposiciones reglamentarias correspondientes.

<sup>10</sup> Artículo 7: "*La zona de servidumbre para uso público definida en el artículo anterior, tendrá los fines siguientes:*

- a) Paso para servicio del personal de vigilancia del cauce.*
- b) Paso para el ejercicio de actividades de pesca fluvial.*
- c) Paso para el salvamento de personas o bienes.*
- d) Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad.*

*1. Los propietarios de estas zonas de servidumbre podrán libremente sembrar y plantar especies no arbóreas, siempre que no impidan el paso señalado en el apartado anterior; pero no podrán edificar sobre ellas sin obtener la autorización pertinente, que se otorgará en casos muy justificados. Las autorizaciones para plantación de especies arbóreas requerirán autorización del Organismo de cuenca."*

régimen de avenidas, o que pueda ser causa de degradación o deterioro del dominio público hidráulico<sup>11</sup>.

Frente a estos preceptos, los recurrentes invocaron el art. 33 de la C.E., como garantía del derecho a la propiedad. Sin embargo, como ya es sabido, el T.C. ha afirmado en otras ocasiones (STC. Sobre Ley reforma agraria Andaluza) y reafirma en su Sentencia de 29 de noviembre de 1988, que esa garantía no es absoluta, ya que la propia C.E. art. 128.1., subordina toda la riqueza del país en sus distintas formas al "interés general".

El Tribunal no puede hacer otra cosa que considerar que la significación institucional del dominio público se cifra en la idea, no de apropiación de los bienes patrimoniales (en este caso los terrenos de los cauces), sino en situar dichos bienes en una posición excluida del tráfico jurídico privado, respondiendo así al clásico concepto de "*res extra commercium*". Con ello lo único que se trata de lograr, según el TC, es la satisfacción de una serie de necesidades colectivas primarias.

Así pues, tras la referida Sentencia parece quedar zanjado el problema suscitado, apareciendo así dos grandes grupos de usos:

a) El uso común:

a.1.- General: recogido en el art. 48, según el cual todos pueden, sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan las Leyes y Reglamentos, usar de las aguas superficiales mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar ganado, pero siempre que se lleven a cabo de forma que no produzca alteración de la calidad y caudal de las aguas.

---

<sup>11</sup> Art. 9.º 1. *En la zona de policía de 100 metros de anchura medidos horizontalmente a partir del cauce y con el fin de proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes quedan sometidos a lo dispuesto en este Reglamento las siguientes actividades y usos del suelo:*

a) *Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno.*

b) *Las extracciones de áridos.*

c) *Las construcciones de todo tipo. tengan carácter definitivo o provisional.*

d) *Cualquier otro uso o actividad que suponga un obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del dominio público hidráulico.*

a.2. -Uso común especial; requiere autorización administrativa (art. 49)<sup>12</sup>, (navegación, flotación, etc.)

b) Uso privativo. Solo será posible tal uso por medio de disposición legal o concesión administrativa, no pudiendo adquirirse nunca, por medio del instituto de la prescripción.

Por último y para concluir este análisis sobre la Ley de Aguas de 1985<sup>13</sup>, hermana mayor como decíamos de la Ley de Costas de 1988, cabe decir, que en los arts. 108 a 113, se contiene el régimen sancionador, que encuentra en la multa su instrumento más eficaz.

### **3.2. Leyes de Puertos**

#### **3.2.1. Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.**

Esta Ley, al igual que la de aguas de 13 de junio de 1879, fue promulgada al amparo de la autorización contenida en artículo 2º de la Ley de 29 de diciembre de 1876.

Esta Ley de Puertos no introdujo grandes modificaciones en el régimen jurídico del litoral con respecto del regulado por la Ley de Aguas de 1866. Esta Ley de 1880 fue posteriormente desarrollada por el Reglamento de 11 de julio de 1912.

De esta normativa resulta la repetida referencia a los enclaves de propiedad particular, que como todos sabemos, hoy en día son uno de los principales problemas que debió afrontar la Ley de Costas de 1988, y que aún sigue siendo foco de una abundante

---

<sup>12</sup> El artículo 43 de la mencionada Ley preceptúa: Requerirán autorización administrativa previa, los siguientes usos comunes especiales:

a) La navegación y flotación.

b) El establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos.

c) Cualquier otro uso. no incluido en el artículo anterior, que no excluya la utilización del recurso por terceros

<sup>13</sup> Procede añadir a modo de puntualización de este análisis que esta Ley ha sufrido numerosos cambios a lo largo de su vigencia. La última reforma significativa la supuso la Ley 46/1999, que modificó casi 50 artículos, además de las Disposiciones Adicionales.

problemática y casuística, y que trata de solucionarse, al menos para algunos supuestos, por la nueva regulación contenida en la Ley 2/2013, y en el nuevo RC de 2014. Así, al delimitar de forma genérica el dominio público marítimo-terrestre, añadía "... *sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares*" (art.1). De la misma manera, en el art.7, reconocía expresamente la existencia de terrenos de propiedad privada, colindantes con el mar, o incluso aquellos "enclavados en la zona marítimo-terrestre".

Otro punto que merece ser citados de esta Ley, es el criterio restrictivo que incluyó por medio de su art. 1.2<sup>14</sup>, para que las ensenadas, radas, bahías, etc. alcanzasen la calificación de demaniales. Concretamente se exigía que para alcanzar tal calificación, las mismas debían ser utilizables para la pesca y navegación. Sin embargo añadió a la zona marítimo-terrestre los márgenes de los ríos hasta donde fueran navegables, o se hicieran sensibles las mareas.

En materia de puertos es necesario especificar la pertenencia de interés general, de primer y segundo orden.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Expresamente dispone este artículo que "*El mar litoral o bien la zona marítima que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España en toda la anchura determinada por el derecho internacional, con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación. En esta zona dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos así como el derecho de asilo e inmunidad, conforme todo a las leyes y a los tratados internacionales.*"

<sup>15</sup> En materia de Puertos se hace necesario especificar la clasificación establecida en el artículo 15 que distingue entre Puertos de interés general de primero y segundo orden, y puertos de interés local, ó sea provinciales y municipales. Así dispone este artículo que: "*se consideran puertos de interés general los destinados especialmente a fondeaderos, depósitos mercantiles, carga y descarga de los buques que se emplean en la industria y comercio marítimo cuando el que se verifique por estos puertos pueda interesar a varias provincias y se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España. Son también de interés general los denominados de refugio por su situación y condiciones especiales de capacidad, seguridad y abrigo en los temporales. Son puertos de interés local ó sea provincias y municipios los destinados principalmente de fondeadera, carga y descarga de los buques que se emplean en la industria y comercio locales, sin perjuicio de poder ser clasificados entre los de interés general cuando su comercio se extienda a otras localidades, territorios o provincias. No se podrá alterar esta clasificación sino en virtud de una ley.*"



### **3.2.2. Ley de Puertos de 19 de enero de 1928.**

Prácticamente esta Ley se limita a ser una repetición de preceptos ya contenidos en su antecesora, si bien fue introducida alguna modificación destacable en su Reglamento, y así por ejemplo se establecía el deslinde y amojonamiento como medios para determinar el demanio marítimo-terrestre. También atribuyó a los particulares la propiedad de los terrenos ganados al mar litoral fuera de los puertos, mediante obras autorizadas, excepto en la zona de vigilancia litoral, ya que en este supuesto no quedaba configurada como servidumbre sino como bien demanial.

### **3.2.3. Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre Puertos Deportivos <sup>16</sup>.**

Fue la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes la encargada de facilitar la promulgación de esta Ley, aunque el verdadero protagonista de la misma fue el Ministerio de Obras Públicas, que era a quien debían dirigirse las solicitudes, si bien éste a su vez debía someterlas a informe de los organismos que reglamentariamente se especificasen y siempre que las autoridades de la seguridad lo requiriesen. Pese a las continuas remisiones contenidas en dicha Ley al desarrollo reglamentario, este no se realiza hasta el año 1980, siendo publicado en el B.O.E. de 15 de Noviembre de 1980.

Esta Ley, pese a no ser una norma estrictamente de ordenación de la ZMT, se encuentra, como es natural, muy relacionada con otras que sí han regulado directamente esta materia.

En mi opinión esta Ley merece ser citada en este trabajo, entre otras razones, por haber sido una de las causantes de muchos de los actuales enclaves de "titularidad privada" que se encuentran aún hoy en día en el interior de dominio público. Esta característica la relaciona muy directamente con la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional, que luego estudiaremos. Se convierte así en una normativa reguladora del régimen de

---

<sup>16</sup> En adelante Ley de Puertos de 1969

construcciones deportivas y concesión de instalaciones portuarias, que como es obvio, afecta a la materia objeto de nuestro estudio.

El art. 16 de esta Ley<sup>17</sup> prevé la posibilidad de lograr la concesión a favor del particular, no solo para las instalaciones propiamente dichas del Puerto Deportivo, sino también la de los terrenos necesarios para las obras, pudiéndose incluso llegar a la expropiación forzosa de aquellos terrenos particulares comprendidos en el Proyecto.

El artículo clave, sin embargo, es el 18<sup>18</sup>, que posibilita, como ya he indicado, que los promotores, ganando terreno al mar lograsen su objetivo final, consistente en adquirir esos terrenos para dedicarnos a su urbanización y posterior venta.

### **3.3. Código Civil**

El Código Civil en el art. 339.2 viene a establecer lo siguiente-

*"Son bienes de dominio público:*

*1º ...*

*2º. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y*

---

<sup>17</sup> Literalmente el artículo 16 de la Ley 55/1969 de 26 de abril, sobre puertos deportivos preceptuaba que *"Los peticionarios podrán solicitar, y la Administración conceder, el beneficio de expropiación forzosa de los terrenos comprendidos en el proyecto y la concesión de los terrenos de dominio público necesarios para las obras, previo pago del correspondiente canon.*

*Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de los beneficios y exenciones que para el deporte de aficionados establece el capítulo diez de la Ley setenta y siete/mil novecientos sesenta y uno, de veintitrés de diciembre, sobre educación física. "*

<sup>18</sup> Este artículo establecía lo siguiente: *"Los terrenos ganados al mar como consecuencia de la construcción de un puerto deportivo o de su paseo marítimo de ribera serán propiedad privada de sus concesionarios, sin perjuicio de las servidumbres y limitaciones a que quedaren sometidos de acuerdo con la legislación vigente.*

*Los terrenos ganados al mar en las zonas que con finalidad deportiva se construyan y habiliten en los puertos destinados a la industria y comercio marítimos se registrarán por la legislación general de puertos."*

*puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otras análogas".*

El Código Civil en los arts. 338 y siguientes, está incorporando a nuestro Derecho positivo, la noción de dominio público. Estos artículos se encuentran en el libro 2º, título 1º, "*de la clasificación de los bienes*", capítulo 3º, "*de los bienes según las personas a las que pertenecen*". Esta clasificación se deriva en la formación de dos bloques, los de titularidad estatal y los de propiedad privada, si bien, entre los primeros cabe hacer nuevas subdivisiones, ya que por una parte aparecían los bienes de titularidad estatal de propiedad privada (patrimoniales) y por otra, los de dominio público, que a su vez se dividen entre los destinados a un servicio público y los de uso público. Pues bien, el Código Civil clasifica a las riberas del mar y a las playas dentro de los bienes de dominio y uso público.

### **3.4. Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas.**

Pese a que en el proyecto presentado en las Cortes no se reconocía la posibilidad de la existencia de enclaves de propiedad privada dentro de la ZMT, en la aprobación definitiva de este texto legal se introdujo el tan criticado por la Doctrina "*... sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos*", con lo que expresamente se venían a reconocer los citados enclaves privados.

Esta Ley prácticamente deja intacta la regulación de los puertos, incidiendo tan solo de forma esporádica sobre las aguas marinas.

El contenido esencial de dicha norma se encaminó a producir una regulación y organización de las competencias de los diferentes departamentos ministeriales, que sobre la zona marítimo-terrestre incidían, que entiendo eran excesivos, lo que complicaba tremendamente la gestionabilidad de este singular espacio, problema que entiendo sigue produciéndose en nuestros días.

El artículo 1º de la Ley de Costas de 1969, decía así:

*"Son bienes del dominio público sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos:*

*1) Las Playas, entendiéndose como tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica.*

*2) La zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean. Esta zona se extiende asimismo, por los márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas.*

*3) El mar territorial que ciñe las costas o fronteras del territorio nacional con sus ensenadas, radas, bahías, abras, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación.*

*4) El lecho y el subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo, hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales.*

Sin duda es aquí, en este su art. 1º, en su punto 1, donde la Ley de Costas de 1969 introdujo una transcendental novedad, al ampliar el dominio público marítimo-terrestre, incluyendo en él no solo la zona marítimo-terrestre, sino también las playas, entendidas como *"las riberas del mar o de las rías formadas por superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica."*

La Ley de 1969 realizaba una minuciosa clasificación del demanio marítimo, dividiéndolo en cuatro grupos, a saber:

1. Zona marítimo-terrestre.
2. Playas

3. El mar territorial<sup>19</sup> (incluyéndose en este los recursos que en él sean aprovechables)
4. El lecho y subsuelo del mar territorial.

El último grupo, es decir, el constituido por el lecho y el subsuelo marinos, también es introducido por primera vez en nuestra legislación por esta norma.

De la lectura de su primer artículo parecería deducirse que tanto las playas como la zona marítimo-terrestre, quedaban enclavadas dentro del dominio público, sin que cupiese la posibilidad de la propiedad privada, sin embargo, como ya he apuntado, el propio art. 1, estaba reconociendo expresamente la posibilidad de la existencia de los derechos adquiridos, por los cuales se venía a reconocer la concurrencia de enclaves privados dentro de esta zona.<sup>20</sup>

Por su parte el art. 3 (3) consagraba el uso público de las playas, aunque se estaba apuntando la posibilidad de que se estableciesen reservas y concesiones en aras de la consecución de objetivos económicos y para lograr el cumplimiento de determinados fines de los municipios interesados. De ello deducimos que aunque en principio dichas zonas podían únicamente ser consideradas como pertenecientes al dominio público, en determinadas ocasiones, la propia Administración podía "tolerar" incluso la ejecución de obras de cualquier clase en los mencionados bienes, siempre previa la autorización o concesión correspondiente.

También son características de esta Ley de Costas el abandono del criterio del límite

---

<sup>19</sup> La inclusión del Mar Territorial acata lo dispuesto en la I Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Ginebra, 1958), en la que se firman cuatro protocolos: sobre el Mar Territorial, la Plataforma Continental, Alta Mar, y otro sobre Pesca y Conservación. Sólo el primero de ellos contó con respaldo suficiente y fue aprobado en esa fecha.

<sup>20</sup> *“La ley de costas de 1969 establecía, además, que los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras serían propiedad de quienes las hubieran llevado a cabo (art. 5.3). Basándose en esta disposición, numerosos enclaves costeros españoles en superficie ganada al mar pasaron a ser de propiedad privada y, por tanto, ajenos a la regulación de la ley de costas de 1969.”* Vid TORRES ALFONSEA, F.J., *“Cuarenta Años de leyes de costas en España 1969-2009”*, Revista de Investigaciones Geográficas nº 52, Ed. Instituto Interuniversitario de Geografía de la Universidad de Alicante, Alicante, 2010, págs. 167-198.

de las olas en los "*mayores temporales*", para restringirlo al de los mayores temporales ordinarios, sin duda un acierto en mi opinión, dado que el de olas de los mayores temporales acarrea una buena carga de inseguridad jurídica, ya que pueden darse temporales de gran virulencia e intensidad que originarían que la ZMT se llegase a extender incluso más allá del caso urbano de un municipio. Es obvio que no es lo normal, pero con la expresión "*en los mayores temporales*", no me cabe duda que cabía admitir dicha posibilidad.

La L.C. 1969 fue desarrollada reglamentariamente en 1980<sup>21</sup>, con gran retraso temporal, Reglamento que introdujo numerosas innovaciones, como lo fue el incluir de nuevo las marismas; igualmente preveía la posibilidad de ampliación del demanio a partir de terrenos de propiedad privada que, por realización de obras, quedaran invadidos permanentemente por el mar; establecía igualmente, que al término de las concesiones o autorizaciones, las construcciones e instalaciones no desmontables quedarían integradas en el demanio, y otros notables avances en favor de la protección del demanio público.

Hasta aquí esta breve referencia a la LC. 1969 y su reglamento, si bien en puntos posteriores de este trabajo volveré a referirme a ella, especialmente al hablar de la figura de los "*planes de ordenación de las playas*", cuyo análisis acometeré en el epígrafe III "*Ordenación Jurídico Urbanística del Litoral*".

### **3.5. La Constitución de 1978.**

Como señala MARTÍNEZ ESCUDERO<sup>22</sup>, por primera vez en nuestra historia constitucional, una norma de tal rango ha fijado su atención en el dominio público, en general, y en particular en el marítimo.

---

<sup>21</sup> Real Decreto 1088/980, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas (BOE nº 142, de 13 de junio de 1980).

Los artículos que más afectan en este sentido al presente estudio, son el 132 y el 148. El primero, al establecer cuáles son los bienes del dominio público y consagrar el principio de la extracomercialidad de los bienes demaniales, inspirándose en los principios básicos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad<sup>23</sup> y el segundo de dichos artículos, al referirse a las competencias de las CC.AA., en orden a la ordenación del territorio y como es obvio la ordenación de la zona litoral, así como sobre los puertos de refugio, los deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales<sup>24</sup>.

El art. 132 C.E. en su párrafo segundo, enumera algunos de los bienes que siempre tienen naturaleza de dominio público<sup>25</sup>, como son las playas y la zona marítimo-terrestre. Podemos hoy afirmar que dichos bienes siempre han tenido una especial consideración desde el punto de vista jurídico<sup>26</sup>. Ya hemos estudiado, como en Derecho Romano eran

---

<sup>22</sup> MARTÍNEZ ESCUDERO, L, “Playas y Costas”,\_ Ed. Montecorvo, Madrid, 1985

<sup>23</sup> Artículo 132 C.E: *1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.*

*2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

<sup>24</sup> Artículo 148 C.E: *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

*3ª ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*

*6º Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.*

<sup>25</sup> *“Los bienes enunciados en la Constitución forman parte del dominio público por su naturaleza, a diferencia de los que se incorporen con la nueva ley, en 1988, que lo serán por determinación legal. No hay diferencias en la protección de ambos, pero el hecho de figurar entre los primeros implica que cualquier otro texto legal futuro sobre costas deberá mantenerlos dentro del demanio, salvo modificación constitucional, y, por tanto, su protección debe inspirar cualquier norma legal”.* Vid. TORRES ALFONSEA, FJ *“Cuarenta años de leyes costeras en España...”* op. cit.

<sup>26</sup> Es reiterado en la jurisprudencia incidir en el régimen predicable de los bienes demaniales, entre los que se encuentran los que integran el demanio público costero. Representativa es la STS de 4 de mayo de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), dictada en rec. apelación núm. 6891/1990 (FD 3º), *“Dispone el artículo 132.2 de la Constitución Española de 1978 que la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial son, en todo caso, bienes de dominio público estatal. Tal calificación se encuentra ya en la Ley de Aguas 1879, en las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, así como en la Ley 28/1969, sobre Costas marítimas y en su Reglamento, y, finalmente, en la vigente Ley de Costas 1988. El demanio marítimo, como dominio público, está especialmente protegido, por lo que es inalienable, imprescriptible e inembargable. La protección es intensa frente a actos de particulares realizados en fraude de la ley: de ahí que la Administración estatal tenga la facultad de recuperación posesoria, de oficio y en cualquier tiempo sobre el dominio marítimo”.* Entre otras muchas sentencias, la STS de 10 de febrero de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), rec. casación núm. 5377/1994, han afirmado *“Las características que se predicen de los bienes demaniales impiden la*

"*res communes omnium*", es decir, cosas que pertenecían a todos los hombres.

Es de señalar que por ello se encontraban a disposición de todos los hombres -*natura omnibus potet*-, no siendo por tanto posible la apropiación particular, y en mi opinión, tampoco la del Estado<sup>27</sup>.

---

*consideración de cualquiera de ellos en los proyectos de compensación urbanística*".

<sup>27</sup> El Estado carece de la facultad de desafectar los bienes que integran la zona marítimo-terrestre. Así lo ha venido declarando la jurisprudencia, entre otras muchas la STS de 28 de mayo de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, rec. de apelación núm. 8215/1990, (FD 1º): "*La Administración del Estado impugnó ese acto administrativo porque en él se incluía al Estado en la Junta de Compensación como titular del dominio público marítimo terrestre, lo que, en opinión de aquélla, no era conforme a derecho.*

*La Sentencia recurrida estimó el recurso contencioso-administrativo y anuló los actos impugnados. Se basó para ello en el argumento principal de que existe una imposibilidad legal de que el Estado, aun consintiéndolo, sea miembro de una Junta de Compensación ( como titular del dominio público marítimo terrestre, ya que la naturaleza especial de estos bienes (que son inalienables, imprescriptibles e inembargables) hace imposible que se [ cumplan las previsiones que la normativa urbanística prevé para los terrenos incluidos en una unidad de actuación (v. gr. cesión obligatoria, transmisión de dominio, afectación de los terrenos a las obligaciones urbanísticas, etc., todo lo cual es incompatible con la naturaleza del dominio público, que para el cumplimiento de todos esos fines necesitaría una previa desafectación) (...). En el primero se alega infracción de los artículos 163.2 y 170 del Reglamento de Gestión Urbanística, de 25 de agosto de 1978, por cuanto -se dice- la Sala ha desconocido que esos preceptos no es que permitan sino que obligan a formar parte de la Junta a las entidades públicas titulares de bienes de dominio público incluidos en el polígono o unidad de actuación.*

*No tiene razón en ello el Ayuntamiento recurrente. El artículo 163.2 del Reglamento de Gestión Urbanística dice literalmente que «La Junta quedará integrada por los propietarios de terrenos que hayan aceptado el sistema, por las entidades públicas titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de actuación, ya tengan carácter demanial o territorial (...). Pero esta disposición reglamentaria debe cohonestarse con la naturaleza y [ características de los bienes de dominio público, los cuales, según el artículo 133.1 de la CE son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y, por lo tanto, no pueden entrar en el mecanismo urbanístico propio de la compensación ni verse afectados al cumplimiento de unas obligaciones, ni ser en su caso expropiados por la Junta de Compensación, ni estar sometidos a la titularidad fiduciaria de ésta (artículo 129.2 del TRLS de 1976, etc. Así que los bienes de dominio público natural (en este caso, la zona marítimo terrestre) no pueden servir para ninguno de los fines propios de la urbanización. De suerte que los artículos 163.2 y 170 del RGU deben ser interpretados en el sentido de que su alusión a los bienes de dominio público se refiere a aquellos que pueden ser afectados por la acción urbanizadora (v. gr. calles, caminos, plazas, etc.) pero no al resto de los bienes de dominio público. De donde se deduce el acierto del Tribunal de instancia al anular por esta razón el acto recurrido (...).*

*Después de este motivo principal se articulan otros seis, que estudiaremos a 1 continuación, si bien desde ahora anunciamos que ninguno de ellos puede ser estimado. Y J así: 1. No existe infracción del artículo 157.1 del RGU, que se refiere «al suelo comprendido en su perímetro» (el del polígono o unidad de actuación) porque eso se predica que la gestión y ejecución de la urbanización, lo que carece de todo sentido en la zona marítimo terrestre (...).*

En idéntico sentido la STS de 3 de marzo de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), rec. de apelación núm. 3702/1990 (FD 2º), señala "*El Estado carece de la faculta de desafectar*



Hemos estudiado así mismo como tal concepción se transmite a través de los tiempos a Las Siete Partidas del Rey D. Alfonso X y a posteriores textos normativos, con mayor o menor relevancia sobre la zona de nuestro territorio que ahora nos ocupa.

La C.E. incluye este precepto, ya tradicional en nuestro Derecho Histórico positivo, con el fin de tratar de salvaguardar la demanialidad de esta franja de nuestro territorio, eliminando toda posibilidad de permitir la existencia de enclaves privados en las playas y zona marítimo-terrestre.

Pese a las buenas intenciones contenidas en este artículo, la realidad presentaba y aún sigue presentando, unas circunstancias muy distintas y difíciles de afrontar, debido a que durante mucho tiempo, como a continuación expondré, se fueron tolerando, cuando no incentivando desde la propia Administración, la formación de enclaves de titularidad privada dentro de esta supuesta "Zona de todos".<sup>28</sup>

La situación con que se encontró la C.E 1978, fue la de unos terrenos que podríamos clasificar en tres grupos:

El primero, vendría a integrarse por aquellos terrenos que habían pasado a ser de titularidad privada, al haber sido ganados artificialmente al mar, ya fuese dentro o fuera de los puertos; el segundo de los grupos estaría constituido por las propiedades particulares dentro de la zona marítimo-terrestre en sí y por último el tercer grupo, lo formarían las

---

*la zona marítimo-terrestre, dado que se trata de un bien demanial por naturaleza (STS, Sala 1ª, de lo Civil, de 6 de julio 1988), por declaración legal, debemos añadir (art. 132.2 de la Constitución Española)".*

<sup>28</sup> Vid SAINZ MORENO, F. "Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre.", Ed. Revista de Administración Pública, septiembre-diciembre, Madrid, 1982, expone este autor en esta obra y en relación con lo ya indicado, lo siguiente: *El artículo 132.2 de la Constitución, al declarar que en todo caso son bienes de dominio público la zona marítimo terrestre y las playas, ha zanjado una vieja discusión sobre la posible existencia de enclaves privados en las riberas del mar. Tal discusión, como es sabido, no se debía a la dificultad de interpretar nuestro Derecho –que siempre dejó claro que las riberas del mar eran bienes de dominio público–, sino a los fuertes intereses que aquí siempre han actuado (agudizados por la presión del Turismo, pero importantes también antes de que este tuviera lugar) y que ha dejado su rastro en el Derecho Positivo. Así, nuestros legisladores desde antiguo, después de hacer una declaración expresa a favor del carácter demanial de las riberas del mar, no ha resistido la presión de quienes eran titulares de intereses contrarios a esa declaración y terminaban cediendo a su presión, incluyendo alguna cláusula de reconocimiento de esos intereses".[...]*

playas privadas como tales. Veamos a continuación esos tres grupos con más detalle.

### 3.5.1. Terrenos artificialmente ganados al mar.

Dentro de este grupo se encuentran incluidos aquellos terrenos ganados dentro de los puertos, fuera de los puertos y mediante la desecación de marismas. En el presente trabajo me centraré sobre los dos primeros por haber sido el fenómeno más común.

#### a) Terrenos ganados al mar dentro de los puertos.

De acuerdo con el contenido del art. 54 de la Ley de Puertos de 1928, dentro de los puertos podían ganarse terrenos al mar mediante concesión, cuando dichos terrenos fuesen propiedad del concesionario, salvo la parte de terreno que fuese necesaria para la zona de litoral, de servicio de los puertos a que hacía mención la misma Ley en su art. 27, quedando la citada zona en manos del Estado. El Reglamento de Puertos de 1928, en su art. 101.2 excluía también posibilidad de adquisición de la propiedad por parte de los concesionarios, de aquellos terrenos que se destinaran a vías y servicios.

#### b) Terrenos ganados al mar fuera de los puertos.

La L.C. 1969, en su artículo 5, apartado 3º y 4º regulaba esta situación, estableciendo que aquellos terrenos ganados al mar territorial fuera de los puertos, mediante la realización de obras por parte de los municipios, Estado o particulares competentemente autorizados, quedarían en propiedad de quienes hubiesen realizado dichas obras, exceptuándose en este caso la zona de servidumbre de salvamento, de paso y vigilancia litoral y de dominio público sobre la zona marítimo-terrestre sobre las playas, si las hubiere.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> El reglamento de Puertos de 19 de enero de 1928 se refería también a dichos terrenos en el párrafo primero de su artículo 101, estableciendo que “*los terrenos ganados al mar litoral fuera de los puertos con obras construidas por [...] los particulares competentemente autorizados serán de propiedad de la entidad que los hubiera llevado a cabo, exceptuando la zona de terreno destinada a vigilancia litoral [...], la cual será de dominio y uso público, aun cuando se imponga al concesionario la obligación de conservar dicha zona en buen estado*”.

### 3.5.2. Propiedades particulares dentro de la Zona Marítimo-terrestre.

Como ya se ha citado en el presente trabajo, en el Proyecto de Ley de Costas remitido por el Gobierno a las Cortes (Boletín Oficial de las Cortes núm. 995, del día 9 de febrero de 1968), se contenía una regulación radicalmente distinta a la que finalmente se aprobó, ya que al incluir el "...sin perjuicio del derecho legalmente adquirido", se renunció a solucionar el problema de la existencia de estos enclaves privados; sin embargo no fue dicha Ley la que los introdujo, sino que como hemos visto, fue la Ley de Puertos en su art. 7º.<sup>30</sup>

Una vez aprobada la Ley de Costas de 1969, los esfuerzos de la Doctrina se centraron en procurar determinar el uso público de dichos enclaves.

A este respecto, es bien conocida la polémica discusión mantenida entre MARIO CONDE y J. LEGINA VILLA<sup>31</sup>.

Algunas de las argumentaciones de Legina Villa fueron las siguientes:

A) Las apropiaciones derivaban del Registro de la Propiedad.

B) La Ley de 26 de abril de 1969, había optado por "*dejar inmodificada la situación relativa a la titularidad... para dirigir... la acción reformadora hacia la protección del uso público de la totalidad de las costas y playas*".

---

<sup>30</sup> "Los terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo terrestre, están sometidos a la servidumbre de salvamento y de vigilancia litoral."

<sup>31</sup> LEGUINA VILLA, J. "Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar", Revista de Administración Pública, nº 65, Madrid, 1971, págs. 59-98.

Vid su trabajo "La defensa de uso público en la zona marítimo terrestre". Revista Española de Administración Pública, nº 2, Madrid, 1974. Véase también al respecto "El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero" Revista de Administración Pública nº 167, mayo-agosto, Madrid, 2005. En este último trabajo Leguina defiende que la Ley de 1969 ha roto decididamente con el planeamiento demanialista clásico según el cual propiedad y uso del litoral eran dos términos de una misma realidad jurídica, de tal manera que sólo había uso común donde previamente había dominio público (Vid CLAVERO AREVALO, M. F. "La inalienabilidad del dominio público", Revista de Administración Pública, núm. 25, págs. 11-84.

C) La Ley de 1969, *"ha destinado por igual al uso público todas las playas y toda la zona marítimo-terrestre que ciñe el territorio español, sin distinguir en modo alguno si tales bienes pertenecen al dominio público o al dominio privado de los particulares"*, *"siguiendo, aquí sí, la tradición multisecular"*.

D) *"¿Cómo definir esta disociación entre titularidad privada de un bien y su destino al aprovechamiento o uso de todos. Entiendo que nos hallamos en presencia de una de las servidumbres legales de utilidad pública, previstas en el artículo 549 del Código Civil"*.<sup>32</sup>

E) Al propietario del enclave la Ley le impone *"un comportamiento sustancialmente negativo -servitus in non faciendo vel in patiendo- ..."* cuya manifestación más importante *"... consiste en la prohibición de construir sin previa autorización administrativa..."*.

F) Sobre la base del artículo 542 del C.C., la Administración Pública viene a convertirse, respecto al enclave privado, en *"dueña absoluta de su destino"*.

---

<sup>32</sup> Por lo que a la Jurisprudencia contenciosa administrativa se refiere, es preciso destacar en la misma línea interpretativa la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala 3ª, de 29 de marzo de 1972 cuyo fallo vino a admitir la existencia de una servidumbre de uso público sobre los enclaves privados en las riberas marítimas, y cuya conclusión es la siguiente:

*"Que sin poder llegarse por esta Sala a la apreciación de la alegación de inadmisibilidad ..... inapreciación declarada porque, en definitiva, tal alegación supone realmente el fondo de la cuestión debatida, lo cierto es que ésta aparece en autos acotada entre la parte dispositiva de las dos resoluciones mediata e inmediatamente impugnadas, a que se ha hecho mención en los suplicos respectivos de los escritos del recurrente de 30 de noviembre de 1967 y 20 de marzo de 1970, al recurrir en reposición de la Orden de 27 de enero del mismo año, y en el escrito de demanda ante esta jurisdicción, de cuyo acotamiento, y en debida congruencia, resoluciones y suplicos, se deduce la existencia de una misma y única realidad, por expresarse en las Órdenes citadas que, como trámite previo a cualquier supuesta ocupación por parte del Estado de las parcelas de propiedad privada, amparadas por título registral a favor del recurrente, se exigirán las oportunas reivindicaciones estatales, en cuyo momento podrá ser alegado todo cuanto afecte al derecho particular, mientras que lo suplicado es que si la Administración pretende afectar el terreno del recurrente, a consecuencia del Proyecto aprobado de Usos, Aprovechamientos y Servicios, habrá de tener en cuenta el derecho de propiedad que asiste al propietario, ello sin perjuicio de las servidumbres legales que puedan resultar de su emplazamiento, lo que en definitiva supone una petición de declaración hecha por esta sala, que implícita y aun explícitamente ha sido hecha por la propia Administración, puesto que lo que se impone por el referido Proyecto es simplemente una servidumbre legal de utilidad pública, de interés público, ya regulada por las normas de derecho civil, artículo 549 del Código de esta materia, y por los artículos 3º y 4º de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, sin perjuicio de que las normas civiles se apliquen en lo referente a la titularidad propiamente dicha, cuando se plantee la materia en estos términos."*

## I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NORMATIVA COSTERA

---

Frente a esta tesis, la respuesta de CONDE<sup>33</sup> fue rotunda:

A) Basándose en la interpretación histórica, cuestionó *"el carácter indubitado de la imposibilidad de propiedad privada en la zona litoral"*, a pesar de manifestarse parcialmente escéptico *"en cuanto a razonamientos puramente históricos"*.

B) Atribuyó la responsabilidad de existencia de los enclaves a la legislación específica costera. *"¿Quiere decirse que, si no existieran los artículos 1 y 6 de la Ley de Costas, el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no sería instrumento legitimador de usurpaciones privadas. Quiere decirse exactamente eso. La culpa no la tiene el Registro de la Propiedad, sino precisamente la Ley de Costas"*.

C) Negó la posibilidad de uso público privado con el siguiente fundamento:

a) La desaparición del elemento estructural básico de todo derecho subjetivo, el *agere licere*.

b) Argumentos deducidos de la propia Ley de Costas.

D) Negó que el uso público de los enclaves pudiera instrumentalizarse mediante el recurso a la figura de las servidumbres, con argumentos técnico-civilistas.

E) Descalificó, con dureza dialéctica, el recurso a la figura *"dueña absoluta de su destino"*, que LEGUINA había atribuido a la Administración respecto de los enclaves.

Sinceramente considero que la realidad se acerca más a la tesis sostenida por M. Conde, aunque teóricamente la tesis de Leguina sea más acertada<sup>34</sup>.

MORENO CANOVES<sup>35</sup>, apunta las causas que originaron la aparición de estas polémicas.

---

<sup>33</sup> CONDE CONDE, M.: *"El pretendido uso público de las playas y zona marítimo terrestre de propiedad particular"*, Revista de Administración Pública núm. 73, Madrid, 1974.

<sup>34</sup> Vid al respecto la opinión que manifiesta RODRÍGUEZ OLIVER, J.M. *"Ley de Costas y Propiedades Particulares"*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 6, Madrid, 1975.

En mi opinión, de las por este autor citadas, son las verdaderamente relevantes la imprecisión de las definiciones legales, las diferentes concepciones que del demanio han tenido los legisladores, la dificultad de fijar unos concretos límites de la ZMT. y la que considero particularmente de más trascendencia, las numerosas desafectaciones de uno u otro tipo que se han producido al amparo del propio Estado.

### **3.5.3. Las Playas Privadas.**

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que no cabe duda sobre la demanialidad de las playas y de la ZMT., encontrándose legalmente destinadas al uso público libre y general de todos.

Frente a este hecho cierto, el problema surge cuando el Estado, en principio legítimo titular de este dominio, procede a permitir mediante autorizaciones concretas la implantación de ciertos usos especiales, llegando incluso a conceder una utilización privativa, pese a que tratase de hacer ver que dichas concesiones y autorizaciones no perjudicarán nunca el medio natural, ni su destino legal.

Por otra parte el art. 19 de la Ley de Zonas y Centros de interés turístico nacional, de 28 de diciembre de 1963, a la que luego nos referimos, podía de alguna manera, posibilitar la aparición de auténticas playas privadas dentro de determinadas áreas pertenecientes a estos Centros o Zonas, ya que se estaba promulgando la necesidad de que el dominio público incluido en una de estas Zonas o Centros, debiera ser compatible con el uso público, común y libre de las playas, sin necesidad de acudir a las drásticas medidas (expropiación), que en dicha Ley se preveían para el caso de no lograr dicha compatibilidad.

### **3.5.4. Conclusión: El art. 132 CE. y la Legislación anterior.**

Como ya hemos podido comprobar, en el momento de la entrada en vigor de la actual

---

<sup>35</sup> MORENO CANOVES, A, “*Régimen Jurídico del Litoral*”, edit. Tecnos, Madrid, 1990

Constitución, la legislación venía reconociendo por diversos motivos los enclaves de propiedad privada en estas Zona marítimo-terrestre. Nadie podrá negar que en la CE. 1978 se está declarando expresamente y de manera que no deja otra interpretación posible, que toda la ribera del mar (playas y zona marítimo-terrestre) es en todo caso, un bien de dominio público<sup>36</sup>. Sin embargo, lo que no parece estar tan claro es la solución que ha de darse en los enclaves privados. F. SAINZ MORENO<sup>37</sup>, señala la distribución, que en base al "*principio de mantenimiento de la Ley*", (desarrollado por el TC. en Sentencias 20 de octubre de 1982, 17 de octubre de 1982 y otras) puede establecerse respecto a preceptos anteriores a la entrada en vigor de la CE. Así encontramos una serie de preceptos que no pueden entenderse derogados, ya que son susceptibles de ser interpretados de modo que la CE no sea infringida. Junto a estos, encontraremos otros preceptos frente a los cuales la única interpretación posible, es aquella de la que se deriva su contradicción manifiesta con la CE. Este segundo grupo debe entenderse derogado en base a la disposición derogatoria tercera de la Norma Fundamental. En el trabajo mencionado SAINZ MORENO entiende que los terrenos enclavados en las playas y en la ZMT., que de hecho o de derecho estuvieran en poder de particulares, han quedado integrados directamente en el dominio público estatal, si bien, reconoce los problemas que se pueden plantear con respecto al art. 33.3. de la CE. y el Derecho de propiedad; señalando la existencia incluso, de gran cantidad de Sentencias que han declarado la incorporación al dominio privado de numerosos terrenos ubicados en estas zonas, si bien, para ello era siempre necesaria una previa desafectación. Sin embargo, argumenta muy razonadamente que no es posible que los bienes de dominio público por su naturaleza, sean sujetos de una desafectación,

---

<sup>36</sup> El Artículo 132 de la C.E establece que

1. *La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.*
2. *Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*
3. *Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación*

<sup>37</sup> SAINZ MORENO, F. "*Domino Público Estatal de las Playas y ZMT*", RAP núm. 99, Madrid, 1982

citando a GARCIA DE ENTERRIA (sobre la imprescriptibilidad de dominio público), que señala que tan solo en caso de que dicho bien haya sido "degradado", es decir, haya dejado de ser playa o ZMT, cabría su prescripción.

Pese a este magnífico trabajo de SAINZ MORENO no puedo reconocer que sin más, aquellos enclaves privados existentes con anterioridad a la CE. pasasen directamente a formar parte del dominio público estatal. En este mismo sentido, autores como GUAITA, GARRIDO FALLA, afirman, el primero, que aunque puede reputarse de inconveniente o absurda, es innegable la existencia de enclaves particulares en esas zonas, y el segundo, se plantea la cuestión de si el art. 132.2 CE., afecta o no a los derechos adquiridos, afirmando, que no puede pensarse que la Constitución haya querido expropiar sin indemnización, o confiscar los enclaves de propiedad privada, siendo ésta, en mi opinión, una tesis más acorde con el art. 33 de la CE.



## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

### **II. EXPANSION DE LOS MUNICIPIOS TURISTICO-COSTEROS Y SU REGULACION NORMATIVA:**

#### **1. PLANEAMIENTO DEL PROBLEMA: EL TURISMO EN ESPAÑA Y EN ESPECIAL EN LA ZONA ALICANTINA.**

##### **1.1. El Turismo.**

Una de las principales definiciones del turismo podría muy bien ser el voluntario desplazamiento de gran número de personas de un lugar a otro, siendo así el turismo considerado, como una experiencia geográfica que origina la necesidad de adaptar el territorio, respetando las cualidades naturales del entorno, para poder acoger y dar satisfacción a las demandas de esos visitantes.

Para conseguirlo, será necesario seguir una adecuada política planificadora y protectora de los espacios naturales.

Desde los años cincuenta la actividad turística, tanto interna como internacional, no ha hecho sino crecer muy significativamente en el mundo, gracias a la prosperidad económica y, en gran parte, a la mejora y potenciación de los medios de transporte. En concreto, entre los años 1975 y 1988 el núm. de turistas internacionales pasó de 214 a 390 millones (según datos de la Organización Mundial del Turismo), ello significa unos ritmos de crecimiento acumulativo de cerca del 4,5% anual.

La búsqueda del sol y la playa fue probablemente el elemento turístico más motivador de los últimos años, en especial para aquellos turistas del Norte de Europa. Con el denominado "Boom Turístico" se van a producir numerosos efectos, tanto positivos como negativos: De entre los primero, podríamos citar entre otros muchos, el incremento de la actividad turística internacional, apertura del espíritu de los pueblos, comprensión y tolerancia hacia otras nacionalidades, la difusión de la riqueza y del empleo; y la mejora de

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

la infraestructura del transporte y ocio. Sin embargo, también se han producido numerosos efectos perjudiciales, como la destrucción y contaminación del medio ambiente y de la herencia cultural, los altos costes en la provisión de la infraestructura precisa y la destrucción de atracciones locales tradicionales y atmósfera tranquila, a través de la implantación de servicios muy normalizados, adaptados al gusto internacional.

De todo ello se deriva la necesidad de buscar una buena planificación y normativa reguladora de materia tan compleja, como lo es el turismo, para así lograr aumentar los efectos positivos y disminuir al mínimo los efectos perjudiciales del mismo.

Guste o no, el turismo ha sido, es, y espero siga siendo, lo que podríamos llamar "la gallina de los huevos de oro" para nuestra economía, por lo tanto, hay que tratar de mimar a este sector, tratando de minorar aquellos aspectos que puedan ser perjudicados.

### **1.2. Los Municipios y el Turismo.**

Del turismo en España puede decirse que en parte ha nacido por generación espontánea y en parte por la acción municipal planificada. Los focos más antiguos del turismo nacional surgieron siempre de un clima propicio y en virtud de un agente reactivador. En Torremolinos, por ejemplo, ese agente fue el fin de semana de los ingleses de Gibraltar. En Sitges, en San Sebastián y en toda la zona fronteriza Vasco-Catalana, el tráfico turístico de frontera actuó como factor determinante. Pero en el resto de España y salvo excepciones, puede afirmarse que fue la acción municipal la que, en virtud de una misión legal, encomendada por la propia Ley de Régimen Local, y además, por la propia convicción de ser el turismo un fecundo recurso de vitalización de las Comunidades Locales, la que promovió el desarrollo de las empresas turísticas.

Fue así como en el seno de los Ayuntamientos y a instancias del bien local donde, primero la inquietud y, luego, la imaginación, pusieron las primeras piedras de la mayor parte de estas estaciones turísticas, tan conocidas hoy por todos nosotros, y que son, o

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

deberían ser, un orgullo para toda España. Para mi desde luego lo son.

La experiencia de gobierno de los Municipios logró óptimos resultados, los Ayuntamientos movilizaron toda suerte de recursos, promovieron la colaboración de la iniciativa privada, comprometieron intereses y arriesgaron mucho, y sin otra garantía que la de su fe, que terminaría desarrollando una de las más importantes industrias turísticas del mundo, con gran influencia no sólo en la economía municipal, sino nacional, como en el siguiente punto trataré<sup>38</sup>.

### **1.3. Turismo y Economía Española.**

Dentro de contexto mundial, Europa Occidental es la principal zona turística, acogiendo en 1988 el 64,5% de los 390 millones de turistas internacionales, frente al 11,9 Norteamérica y el 23,6% del resto del mundo.

---

<sup>38</sup> No es objeto del presente trabajo el hacer un estudio del turismo, pero creo que resulta conveniente mencionar la siguiente bibliografía que resulta de interés al respecto:

BUISAN A. ,*“Principales determinantes de los ingresos por turismo”*, Banco de España, Servicio de Estudios Documento de Trabajo nº 9502, Madrid, 1995. *“Este trabajo aporta evidencia empírica sobre los principales determinantes de los ingresos por turismo de la economía española. Para ello, se estima una función econométrica de los ingresos por turismo españoles con datos anuales para el periodo 1967-1993. También se analiza la relevancia que tienen ciertas variables en el corto plazo, como son el gasto en infraestructuras o el precio relativo del petróleo. Se realiza un análisis estructural de la evolución de esta partida de la demanda exterior, cuantificando los factores que determinaron su deterioro a lo largo del periodo comprendido entre 1987 y 1991, así como aquellos en que se sustenta su posterior recuperación.”*

DOMÍNGUEZ MOLINER, F. *“Derecho Administrativo y legislación turística”*, Colección de Estudios Turísticos, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

VV.AA, dirigido por DAVID BLANQUER, *“Ordenación y Gestión del territorio turístico”*, ed. TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2002

VV.AA, *“Ordenación turística de la Comunidad Valenciana”*, Generalidad Valenciana, Agencia Valencia del Turismo.

VV.AA *“Turismo”*, Revista Valenciana D'Estudis Autònomic n° 13, marzo, 1992, Generalitat Valenciana.

BOUZA ARIÑO, O, *“Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio).”* Ed. Atelier, Barcelona, 2006.

BOUZA ARIÑOM O, *“Planificación turística autonómica”*, Ed. Reus, Madrid, 2007

BOUZA ARIÑO, O, *“La Ordenación Jurídica de los espacios turísticos”*, Revista Aragonesa de Administración Pública, pág 453.510, Zaragoza 2006.

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

La importancia de sector turístico en la economía española está fuera de toda duda. Supone casi en 10% del Producto Interior Bruto (5,5% en el conjunto de la CEE.), siendo tan sólo superado en importancia o por los sectores del comercio y de la construcción.

De la misma forma, el sector turístico tiene un peso decisivo en el empleo: Los estudios sitúan a un 11% de la población activa en este sector (6% en el conjunto de la UE.)

Las divisas generadas por este sector de servicios, junto a las remesas de los emigrantes, fueron elemento fundamental para compensar el déficit comercial español y facilitar el crecimiento de nuestra economía.

En los cuadros que aparecen a continuación, se manifiesta la participación de turismo en el PIB. y su importancia en la Balanza Comercial en la década de los ochenta.

### TURISMO Y BALANZA COMERCIAL. ALGUNAS RELACIONES

(miles de millones de pesetas)

	1986	1989
Ingresos por Exportación de Mercancías	3.749,90	4.876,60
Pagos por importación de mercancías	4.520,00	7.769,60
Saldo comercial	-770,2	-2902
Ingresos por turismo y Viajes	1.671,90	1.924,30
Pagos por turismo y viajes	210,4	364,8
Saldo por turismo y Viajes	1.461,50	1.559,50
<b>Cobertura del déficit comercial por el superávit turístico (6/3) en %</b>	<b>189,8</b>	<b>53,7</b>
Cobertura del pago por importaciones por los ingresos turísticos (4/2) en %	37,00	24,80
Relación entre ingresos por turismo e ingresos por exportaciones (4/1) en %	44,6	39,5

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

Sin, embargo, a nadie se le oculta la conciencia de crisis que se extendió por el sector turístico en los años ochenta y que ha continuado desde entonces, sin que se hayan tomado las medidas oportunas para tratar de salvar un sector que es esencial para nuestra economía. Pese a todo ello, en 1989 el 11% de los ingresos de la Balanza de Pagos española fueron originados por este sector, es decir 1,9 billones de pesetas, con lo que el saldo turístico supuso para España la mayor fuente neta de divisas, solo superada en 1989 y 1990 por las inversiones extranjeras.

### PARTICIPACION DEL TURISMO EN EL PIB<sup>39</sup>

(en porcentaje)

	1986	1987	1988
Turismo	9,6	9,5	9,4
Construcción	11,6	11,6	11,6
Calzado y vestido	2,5	2,5	2,5
Energía eléctrica	2,8	2,8	2,8
Comercio	14,2	14,2	14,2
Comunicaciones	1,5	1,5	1,5

En la actualidad la situación descrita ha cambiado, las últimas cifras muestran que España es el segundo país que más ingresos por turismo internacional obtiene del mundo (por detrás de Estados Unidos) y el primero de Europa. Además España ocupa la cuarta posición en el ranking internacional de llegadas de turistas internacionales (57,5 millones) por detrás de Francia, Estados Unidos y China, según datos de la Organización Mundial del Turismo.

El peso de la actividad turística en España, medido a través de la demanda final turística se sitúa en el 10,9 % (2012)

Además, tras la última crisis sufrida en nuestra Nación, los datos del último año nos

---

<sup>39</sup> Fuente: Instituto de Estudios Turísticos

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

muestran una subida del PIB turístico de un 2,9%, tras la llegada de 65 millones de turistas, que dejaron unos ingresos de 49.000 millones de euros. Podemos así afirmar que el turismo consolida su capacidad para impulsar la recuperación económica y el empleo, creando el año pasado 53.231 empleos netos e impulsando a su vez el de otros sectores conexos como el comercial, en menor medida, la construcción, a través de la rehabilitación de zonas turísticas.

### **1.4. La Comunidad Valenciana, y en especial la provincia de Alicante y el sector turístico.**

Dentro de la industria turística española, una de las provincias que más han destacado siempre ha sido Alicante, con su Benidorm, San Juan, Altea, Calpe, Campello, Torrevieja, Moraira, La Vila y un largo etc.

En 1987, el sector hostelería y restaurantes alcanzaba una participación del 17,8% sobre el total del VAB de la provincia de Alicante, mientras que esa misma relación era del 7,3% en Murcia, el 7,1 en Valencia y el 10,4% en toda España.

Por su parte, la ocupación de empleo asalariado en el sector de hostelería y restauración era en 1987, el 8% del empleo total en Alicante.

La provincia de Alicante atrae la mayor parte del turismo extranjero de la zona levantina, supuso por sí sola, más del 5% de los viajeros extranjeros recibidos en España en 1989, y más del 7% de las pernoctaciones.

Alicante era a finales de la década de los 80 la séptima provincia de España en recepción de viajeros extranjeros, tras Baleares (29%), Madrid (12%), Barcelona (10%), Málaga (9%), Gerona (8%) y Santa Cruz de Tenerife (7%).

Pese a todo ello, la evolución en 1988 y 1989 muestra un acusado descenso del

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

turismo extranjero. La evolución de los viajeros españoles tampoco muestra un comportamiento favorable. Todo ello mostraba la evidente de la crisis que estaba viviendo el sector, crisis que habría de superarse con una coherente política turística y económica, mediante una correcta planificación y regulación normativa acorde a las circunstancias actuales.

Actualmente podemos afirmar que la provincia de Alicante se coloca por primera vez al nivel de Cataluña, región turística líder en España, en torno al índice del gasto medio diario realizado por los turistas. Superando en 15 euros el gasto medio de la Comunidad Valenciana (dentro de esta coyuntura Benidorm tiene un gasto diario por extranjero aún más elevado, alcanzando los 106 euros). Lo que viene a demostrar la fortaleza del Sector en la Costa Blanca.

Procede mencionar, las cifras actuales en materia turística en la Comunidad Valencia y en especial en la localidad de Benidorm<sup>40</sup>:

### DEMANDA TURÍSTICA TOTAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

	2011	2012	%var 12/11
VIAJEROS	8.704.099	8.635.525	-0,8
Españoles	5.741.681	5.504.682	-4,1
Extranjeros	2.962.419	3.130.842	5,7
PERNOCTACIONES	37.740.674	37.340.043	-1,1
Españoles	21.159.275	20.024.184	-5,4
Extranjeros	16.581.397	17.315.859	4,4
ESTANCIA MEDIA	4,3	4,3	

<sup>40</sup> Datos recabados de la Agencia Valenciana de Turismo (2013) Fuente : INE

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

### DEMANDA TURÍSTICA EN LA C. VALENCIANA POR TIPO DE ALOJAMIENTO

		2011	2012	%VAR.12/11
<b>Viajeros</b>	<b>TOTAL</b>	<b>8.704.099</b>	<b>8.635.525</b>	<b>-0,8</b>
	Hoteles	6.943.498	6.933.754	-0,1
	Apartamentos	1.034.937	997.175	-3,6
	Campings	606.308	629.579	3,8
	Turismo Rural	119.356	75.016	-37,1
<b>Pernoctaciones</b>	<b>TOTAL</b>	<b>37.740.674</b>	<b>37.340.043</b>	<b>-1,1</b>
	Hoteles	24.432.327	23.981.666	-1,8
	Apartamentos	7.440.745	7.462.515	0,3
	Campings	5.523.454	5.685.525	2,9
	Turismo Rural	344.147	210.335	-38,9

### ESTABLECIMIENTOS HOSTELEROS 2012

	C. Valenciana		Valencia		Alicante		Catellón	
	Nº	Plazas	Nº	Plazas	Nº	Plazas	Nº	Plazas
HOTELES	748	124.076	240	33.498	343	67.942	165	22.636
1 Estrella	120	5.977	37	1.956	48	2.334	35	1.687
2 Estrellas	175	12.983	50	3.066	70	6.875	55	3.040
3 Estrellas	267	49.223	88	12.178	132	30.375	47	6.670
4 Estrellas	169	51.340	58	14.700	84	25.775	27	10.865
5 Estrellas	17	4.553	7	1.596	9	2.583	1	374
HOSTALES	202	6.761	64	2.120	83	2.966	55	1.676
1 Estrella	158	4.887	49	1.445	63	2.083	45	1.358
2 Estrellas	46	1.813	14	611	20	883	10	317
3 Estrellas	4	67	1	64	0	0	0	0



## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

### OTROS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS 2012

	C. Valenciana		Valencia		Alicante		Catellón	
	Nº	Plazas	Nº	Plazas	Nº	Plazas	Nº	Plazas
CASAS RURALES	1.073	8.108	319	2.431	244	2.008	510	3.369
ALBERGUES	53	2.953	24	1.503	14	790	16	660
CAMPINGS	112	67.426	34	19.366	37	27.593	41	20.467
APARTAMENTOS	36.180	171.646	5.509	28.376	21.954	98.560	8.717	44.710

### OFERTA COMPLEMENTARIA EN LA C. VALENCIANA 2011

Nº de parques acuáticos y atracciones	9
Nº de campos de golf	36
Náutica*	187
Nº de casinos	3
Nº de museos y colecciones permanente (2008)	394
Nº de salas de cine	486
Nº de bibliotecas (2008)	624
Monumentos y conjuntos históricos	1309
Parques Naturales	22
Nº de balnearios	7

Incluye Puertos Deportivos, clubs náuticos, estaciones náuticas y marinas deportivas

### DATOS TURÍSTICOS EN LA LOCALIDAD DE BENIDORM 2014

#### OFERTA TURÍSTICA

HOTELES			
Categoría	Nº	Plazas	Habitaciones
5*	3	870	432
4*	35	14.461	7.287
3*	59	20.236	10.468
2*	25	4.047	2.110
1*	6	369	195
TOTAL	128	39.983	20.492
HOSTALES Y PENSIONES			
Categoría	Nº	Plazas	Habitaciones
Hostales	3	141	75

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

Pensiones	9	356	196
TOTAL	12	497	271
APARTAMENTOS			
Categoría	Nº	Plazas	
Superior	5	16	
Primera	552	2.109	
Estándar	5.382	18.271	
TOTAL	5.939	20.396	
CAMPINGS			
Categoría	Nº	Plazas	Parcelas
Gran Confort	1	666	166
Primera	1	1.430	156
Segunda	8	9.244	2.735
TOTAL	10	11.340	3.058

### ESTABLECIMIENTOS DE RESTAURACIÓN

Restaurantes	275
Cafeterías	128
Disco-Pub	145
Bares	576
<b>TOTAL</b>	<b>1.124</b>

### ESTABLECIMIENTOS DE OCIO

Discotecas/salas de Fiesta	25
Salones de juego y azar	31
Bingos	3
Cines	2
Salas Cinematográficas	14
Atracciones infantiles/Mini golf	5
Parques Acuáticos	2
Circo	1
Parques Temáticos	3

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

### PERNOCTACIONES HOTELERAS Y ESTANCIA MÍNIMA (2013)

Meses	PERNOCTACIONES			Total	Estancia Media (días)
	Residentes en España	Residentes en el Extranjero			
Enero	282.966	242.253		525.219	6,59
Febrero	324.759	249.473		574.232	5,56
Marzo	461.542	332.435		793.977	5,36
Abril	450.256	439.921		890.177	5,67
Mayo	510.015	523.641		1.033.656	5,47
Junio	500.514	570.036		1.070.550	5,81
Julio	629.515	594.186		1.223.701	5,96
Agosto	717.555	610.469		1.328.024	5,43
Septiembre	504.213	617.324		1.121.537	6,05
Octubre	416.554	584.186		100.740	6,27
Noviembre	363.982	396.906		760.888	5,17
Diciembre	322.397	288.463		610.860	5,51
TOTAL	5.484.268	5.449.293		10.933.561	

### PERNOCTACIONES APARTAMENTOS (2013)

Meses	PERNOCTACIONES			Total	Estancia Media (días)
	Residentes en España	Residentes en el Extranjero			
Enero	13.526	95.436		108.962	9,53
Febrero	8.589	95.003		103.592	9,15
Marzo	26.082	112.407		138.489	7,03
Abril	25.578	136.822		162.400	6,02
Mayo	36.000	188.158		224.158	6,52
Junio	65.086	205.277		270.363	7,03
Julio	91.920	213.004		304.924	7,4
Agosto	110.344	267.337		377.681	7,85
Septiembre	42.193	216.817		259.010	7,63
Octubre	33.272	210.557		243.829	8,61
Noviembre	19.974	105.005		124.979	8,54
Diciembre	19.170	85.252		104.422	7,91
TOTAL	491.734	1.931.075		2.422.809	

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

### PERNOCTACIONES CAMPING (2013)

Meses	PERNOCTACIONES			Estancia Media (días)
	Residentes en España	Residentes en el Extranjero	Total	
Enero	4.125	125.473	129.598	31,00
Febrero	3.775	130.022	133.797	28,00
Marzo	13.404	136.995	150.399	31,00
Abril	9.225	101.834	111.059	30,00
Mayo	9.634	100.258	109.892	31,00
Junio	13.732	92.919	106.651	29,92
Julio	22.055	110.371	132.426	17,04
Agosto	40.656	118.095	158.751	13,14
Septiembre	13.465	114.470	127.935	30,00
Octubre	6.246	128.611	134.857	31,00
Noviembre	5.857	133.196	139.053	30,00
Diciembre	5.697	144.072	149.769	31,00
TOTAL	147.871	1.436.316	1.584.187	

Según información, verbalmente, facilitada por los Servicios Económicos del ayuntamiento de Benidorm el turismo en el municipio supone aproximadamente el 1 % del PIB español, dato que no he podido constatar, pero que en cualquier caso considero interesante mencionar, haciendo la advertencia que acabamos de señalar.

A continuación, pasamos a estudiar la evolución legislativa en torno a esta materia.

## 2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA MATERIA

### 2.1. Planes Especiales de protección del turismo en la L.S. de 1956.

La Ley de 1956 diferenciaba, de una parte, los planes territoriales (título primero, capítulo primero, sección primera), y de otra, los Planes Especiales (capítulo primero

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

sección segunda). En su art. 13, se establecía que, sin perjuicio en la inclusión de Planes territoriales, el planeamiento urbanístico podría referirse especialmente a la ordenación de ciudades turísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural, saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otras finalidades análogas. Más concretamente el art. 15 establecía que la protección del paisaje para conservar determinados lugares de territorio nacional, en cuanto constituyese objeto de planeamiento especial, debería referirse, entre otros, a estos aspectos: a) bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo.

### **2.2. Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 28 de diciembre de 1963.**

Esta Ley, junto a su Reglamento aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1964, y la Ley de Competencia en Materia Turística de 8 de julio de 1963, constituyen el núcleo de lo que podríamos considerar normativa especial sobre la materia que ahora tratamos en este punto.

La aparición de esta Ley de Centros y Zonas supuso el surgimiento de numerosos problemas suscitados, fundamentalmente, por su coexistencia con la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.<sup>41</sup>

La aparición de la Ley de 1963, en nuestra opinión, supuso una serie de desviaciones normativas con respecto, no solo de las normas urbanísticas contenidas en la L.S. vigente en aquel tiempo, sino también con respecto a toda una serie de normas preexistentes<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> ORTEGA GARCIA, A. “Aplicación de la Ley del suelo a la tramitación de Planes de Ordenación Urbana de Centros Turísticos”, Revista de Derecho Urbanístico, nº 16

<sup>42</sup> SERRANO GUIRADO “Planificación territorial y planificaciones sectoriales. Consideración especial del sector turístico”. Ed. Ministerio de la Vivienda, 1965, en relación con lo expuesto añade este autor: “[...]Es un resultado del sistema de competencias autónomas por la naturaleza de los bienes a que afectan, cuyo ejercicio, en ausencia o al margen de la planificación territorial, implica el riesgo de que las inmediatas finalidades o ventajas del sector respectivo sobre las de carácter general o permanente” pag 31.

Añade en las pags 56 y 57 “desde el momento en que la Ley de zonas y Centros Turísticos es también

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

Creemos que podría haberse prescindido de dicha Ley de Centros y Zonas, al considerar que la propia Ley del Suelo podría haber permitido promover tales Centros y Zonas, si se hubiese procedido a reglamentar los arts. 13 y 15 ya mencionados.

Se trató de elaborar una Ley que hiciese primar los intereses turísticos a toda costa. Su art. 18, situaba a los intereses industriales en una clara posición de subordinación respecto a los turísticos. El art. 17.1.f, subordinaba, a su vez, a los intereses turísticos, todos los aprovechamientos de bienes de dominio público, estatal, provincial o municipal.

Al ser la Ley de Zonas y Centros una Ley urbanística, es decir, una Ley de ordenación territorial, ello implicaba incidir directamente sobre todos los principios de la planificación que ya venían regulados en la magistral Ley del Suelo de 1956, obra de Pedro Bidagor, que por cierto, y como veremos más adelante, fue el principal redactor del Plan General de Benidorm, que incluso se adelantó en el tiempo a la citada Ley pues se aprobó en 1956.

Pese a todo tenemos que tener en cuenta que en muchas ocasiones, posiblemente no fuese suficiente la Ley del Suelo para afrontar la multitud de problemas originados en muchos municipios, causados por la creciente demanda originada por imperativos de naturaleza turística. No debemos olvidar cómo el proyecto de la Ley de Bases de Régimen Local de 1972 señalaba como criterio básico para la calificación de un municipio como turístico, precisamente, el determinado por el incremento temporal de la población, significativo en relación con el número de los residentes fijos<sup>43</sup>. Sin embargo, el hecho de que la Ley de Centros no regulara expresamente lo referente a la tramitación de los Planes de Ordenación Urbana de los Centros, acarreó numerosos problemas que se resolvieron con un acuerdo tácito entre el Ministerio de Información y Turismo y el de la Vivienda,

---

*una Ley Urbanística, esto es una Ley de Ordenación Territorial, hace quebrar todos los principios de planificación y verifica una auténtica inversión de valores, pues es evidente que el turismo es la parte y el territorio es el todo” y que “al ponerse al servicio de esa ordenación sectorial las técnicas concebidas para la total planificación urbanística se están desvirtuando esas técnicas en beneficio de un ámbito de intereses muy concretos y para el mayor descrédito de aquéllas frente a la comunidad”.*

<sup>43</sup> Vid SANTAELLA LOPEZ, M . “Problemas Urbanísticos en los Municipios Turísticos” \_Primera

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

según el cual regían las normas de la Ley del Suelo, en especial en lo referente a los trámites de información pública y audiencia a los Ayuntamientos. Novedades introducidas por esta Ley son, entre otras, las licencias solicitadas con fines turísticos (art. 17.2), o la figura del Comisario de Zona y sus competencias (arts. 16.2 y 28.1) y la posibilidad de realizar Planes Parciales sin Plan General previo.

El Profesor ENTRENA CUESTA, en un Dictamen publicado en la RDU en 1969<sup>44</sup>, considera como procedimiento típico en planes especiales turísticos el establecido en el art. 34 de la L.S. 1956, entendiendo, no obstante, derogado lo regulado por ésta para los planes especiales, sustituyéndola por la regulación de la Ley de Centros.<sup>45</sup>

Según la Ley de Centros, una vez declarado un Centro como de interés turístico, las Corporaciones Locales podrían fiscalizar y vigilar el cumplimiento y ejecución de los Planes, dando cuenta de las infracciones al Ministerio de Información y Turismo, de acuerdo con el art. 23.2 de la L.C.Z. y arts. 45.1 y 17.1 de la L.S.

Pese a todas las novedades y originaria vocación de esta Ley, hoy podemos comprobar que en la realidad no fue utilizada en lo que a Zonas se refiere, y tímidamente en lo relativo a Centros. Así que en el ámbito turístico la norma general fue realizar planificación física sectorial, por lo que los Planes Generales han sido casi siempre de ámbito municipal, aunque en nuestra opinión podría haber sido muy conveniente lograr una planificación física de ámbito supramunicipal, en especial en estas Zonas turísticas del

---

Semana de Derecho Urbanístico del ICAI.

<sup>44</sup> ENTRENA CUESTA, R. *“Dictamen acerca de la aplicación de los artículos 32 y 42 de la LS y OU de 12 de mayo de 1956 en la tramitación de los planes de Ordenación Urbana de centros de interés turístico nacional”*, Revista Derecho Urbanístico, núm. 13, pág. 75 y ss., Madrid, mayo-junio 1969.

<sup>45</sup> Concluye su Dictamen el Profesor ENTRENA CUESTA considerando derogada la Ley del Suelo en toda la materia, (los trámites aprobatorios que regula la LS habrían quedado derogados por la normativa especial sectorial) Frente a esta posición, ORTEGA GARCÍA manifiesta *“que esta fórmula de inaplicación de la Ley del Suelo supondría un salto al vacío, desde la formulación del Plan de Ordenación Urbana hasta su envío al Ministerio de Turismo. Este vacío en el supuesto de centros promovidos por la iniciativa privada, implicaría la omisión de los requisitos y trámites establecidos en los artículos 32, 41 y 42 de la Ley del Suelo”*. Vid ORTEGA GARCÍA, A. *“Aplicación de la Ley del Suelo a la tramitación de los Planes de Ordenación Urbana de Centros Turísticos”* Revista de Derecho Urbanístico, núm. 16, pag. 67 y ss.

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

litoral, que hubiesen permitido ensamblar los intereses y perspectivas de todos los municipios, de la riqueza y de la industria, evitando actuales saturaciones que en nada benefician al sector.

(Vid STS 22 mayo 1990 y 29 abril 1988, al final del apartado IV.22.C.)

### **2.3. El Decreto 3787/1970 de 19 de diciembre, sobre requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos y otros.**

Este transcendental Decreto 3787/1970 supuso un gran avance de la normativa aplicable a los alojamientos turísticos, al determinar expresamente los requisitos mínimos de infraestructura de que habían de estar dotados los alojamientos turísticos, y originó la sucesiva aparición de posteriores Decretos y Órdenes Ministeriales relacionadas con el tema. Tales disposiciones legales ampliaban el ámbito de aplicación del Decreto original, dando normas en relación con la tramitación de los expedientes de infraestructura, regulando la concesión de créditos para las instalaciones turísticas y por último, modificaban y aclaraban algunos conceptos en el mencionado Decreto 3787/1970 de 19 de diciembre. El conjunto de estas disposiciones fue recogido y publicado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Información y Turismo, bajo el Título de:

"Disposiciones Legales Referentes a la infraestructura de los Alojamientos Turísticos"  
(año 1973.)

Concretamente esas disposiciones eran las siguientes:

- Decreto 3787/1970 de 19 de diciembre sobre requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos (B.O.E. núm. 15, pág. 727, de 18-1-1971.)
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 9 de marzo de 1971, por la que se creaba en la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, la Sección de Infraestructura de Alojamientos Turísticos. (BOE. núm. 69 de 22-3-



## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

- 191, pág. 4608.)
- Decreto 467/1972 de 17 de febrero, por el que se extendía a los Municipios de las Costas Cantábrica y Gallega la aplicación del Decreto 3787/1970 de 19 de diciembre. (BOE. núm. 56 de 6-3-1972, pág. 3933.)
  - Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de junio de 1982, por la que se dictaban normas, para la emisión de los informes a que se referían los apartados b) y c) del párrafo segundo del art. 11 del Decreto 3787 de 1970 de 19 de diciembre (BOE. núm. 161 de 6-7-1972, página 12137.)
  - Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de julio de 1972, relativa al crédito hotelero y para construcciones turísticas. (BOE. núm. 184 de 2-8-1972, pág. 13928.)
  - Decreto 2206/1972 de 18 de agosto, por el que se daba nueva redacción al núm. 4 del art. 24 del Decreto 3787/1970. (BOE. núm. 202 de 23-8-1972.)

### **2.4. Benidorm: ejemplo de planificación urbanística**

Benidorm, hasta principios de los años 50 en que empieza a ser floreciente el turismo, era un pueblo marinero con un pequeño e incipiente turismo de Alcoy y Madrid fundamentalmente.

Pero las excepcionales condiciones naturales de la zona y su población dinámica y receptiva, son los elementos básicos para que se produzca la expansión y crecimiento de Benidorm.

Una ciudad como es la actual Benidorm, solo es posible gracias a un planeamiento urbanístico adecuado y previsor de futuras necesidades, y es así, como en 1953 y con un presupuesto anual ordinario de 70.000 pts., el entonces Alcalde de Benidorm, PEDRO ZARAGOZA ORTS, en nombre del Ayuntamiento, solicitó de los Señores Embajadores de España en los EEUU de Norteamérica, Francia e Italia, documentación suficiente sobre las urbanizaciones y control de crecimiento en California, Florida, La Costa Azul y las

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

Costas Italianas, áreas todas ellas eminentemente turísticas. También, a través de D. JUAN GUERRERO, destacado técnico de la Administración Local Española, se consiguieron las previsiones urbanísticas de algunos lugares turísticos de la Costa Brava.

Además, aportando toda esta documentación, se encargó a la Dirección General de Urbanismo, entonces dependiente del Ministerio de la Gobernación, a través del Arquitecto FRANCISCO MUÑOZ LLORENS, Técnico de Urbanismo de la Comisión Provincial de Alicante y arquitecto municipal de Benidorm, y también a través de la Comisión provincial de urbanismo, la elaboración de un proyecto de planificación urbanística del término municipal de Benidorm, y con preferencia de la playa de Levante.

De la confección de dicho Plan se encargaron:

D. PEDRO BIDAGOR, Arquitecto Director General de Urbanismo; MANUEL MUÑOZ MONASTERIO, Arquitecto urbanista de dicha Dirección General; LUIS RODRIGUEZ, Catedrático de la Escuela de Arquitectura y también de dicha Dirección; y el Arquitecto FRANCISCO MUÑOZ LLORENS, anteriormente nombrado.

Es así como comienza el proceso de planificación urbanística de Benidorm. La idea del Ayuntamiento era planificar el término municipal completo, para crear un centro turístico importante, particularmente dedicado a la clase media-alta (profesionales, funcionarios públicos, industriales, etc.).

Después de innumerables reuniones públicas del Pleno Municipal, siempre con la presencia en los mismos de algunos de los técnicos de la Dirección General de Urbanismo, y a las que asistían libremente gran número de vecinos de la población, para así estar enterados y conocer de primera mano las vicisitudes por las que atravesaba la discusión de este asunto, fueron aprobados por el Ayuntamiento en Pleno, en sesión extraordinaria celebrada el día 7 de junio de 1955, las Ordenanzas y el P.G.OU. de Benidorm, siendo remitidas a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, para su exposición al público y

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

su posterior aprobación definitiva.

Fueron muchísimas las alegaciones que se presentaron y, posteriormente, fue aprobada definitivamente por la Comisión Superior de Ordenación Urbana de Alicante, el día 18 de enero de 1956 (como vemos se adelantó a la primera Ley del Suelo que estuvo vigente en nuestra Nación y en gran parte debida al propio Bidagor.

Posteriormente se introdujeron algunas modificaciones, entre las que destaca la eliminación de topes en alturas, para aplicar la técnica más actual vigente en Alemania, que era el volumen de edificabilidad por metro cuadrado, y un retranqueo riguroso con lo que cada bloque de edificación creaba su propia zona verde.

A continuación, exponemos las fechas más importantes de ese proceso de reuniones en Pleno de la Corporación, que desembocó en el Plan General de Planificación Urbana.

-7 de diciembre 1953 (Pleno)

Nombramiento de la Comisión para la Confección de las Bases para las Ordenanzas de Urbanismo de la Playa de Levante.

Proyecto de nuevas alineaciones en la Playa de Levante.

Proyecto de Urbanización de La Cala y Playa de Poniente.

-15 de enero 1954 (Pleno)

Aprobación del proyecto de nuevas alineaciones en la zona del Castillo.

2 de febrero 1954 (Pleno)

Información sobre reclamaciones al proyecto de nuevas alineaciones en la Playa de Levante (7-2-1953.)

-29 de abril 1954 (Pleno)

Aprobación del proyecto de alineaciones de la zona del Castillo (15-1-54)

Aprobación del proyecto de nuevas alineaciones de la zona de la Playa de Levante

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

(informados en 2-2-54.)

-2 de septiembre de 1954 (Pleno)

Formación de ordenanzas de construcción y normas de edificación.

-30 de octubre de 1954 (Pleno)

Información sobre las reclamaciones al proyecto de nuevas alineaciones en la Playa de Poniente (7-12-53).

Información sobre reclamaciones de las nuevas alineaciones en el casco urbano.

-24 de enero de 1955 (Pleno)

Aprobación de la urbanización de la partida del Rincón de Loix y de la Playa de Levante.

-16 de marzo de 1955 (Pleno)

Información sobre las reclamaciones en relación a la urbanización del Rincón de Loix y de la Sierra Helada (24-1-1955.)

-29 de octubre de 1955 (Pleno)

Información sobre las ordenanzas de construcción (2-9-1955 y 14-4-1955).

- 8 de noviembre de 1955 (Pleno)

Aprobación de las zonas de actuación enclavadas en las zonas del ensanche del plano de urbanización.

Modificación en relación al acuerdo sobre zonas de actuación (28-10-1955).

Aprobación del Plan General de Ordenación Urbana.

Como señalan MARIO GAVIRIA, JOSÉ MIGUEL IRIBAS, FRANÇOISE SABBAH Y JUAN RAMÓN SANZ ARRANZ en su obra "Benidorm Ciudad Nueva", Editorial Nacional, 1977, durante el año 1955 se fueron elaborando las diferentes ordenanzas de

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

construcción, siendo la política del Pleno de la Corporación la de controlar la construcción a través del otorgamiento o denegación de licencias.

El equipo de GAVIRIA realiza un minucioso estudio crítico del Plan General de Ordenación Urbana de 1956, en el cual, en primer lugar refiere que en cuanto a la capacidad del mismo, es de destacar la planificación de grandes superficies, en previsión de que en un futuro no lejano pudiesen llegar a ser necesarias, lo cual, posibilitó el rápido crecimiento de la villa turística.

El ensanche de casco antiguo da un exceso de altura y densidad humana, que puede comprobarse hoy.

Benidorm se concebía como una ciudad-jardín de chalets aislados rodeados de arbolado. Fuera del ensanche del casco antiguo, solo estaban previstos edificios de mayor altura en puntos muy concretos y determinados.

Los defectos apuntados por GAVIRIA, son a su vez los siguientes:

1º La defectuosa conexión del ensanche de la Ciudad-jardín de la Playa de Levante con el ensanche del casco antiguo.

2º Que la zona urbana del Plan General no contenía previsión de zonas verdes.

Sin embargo, consideramos necesario hacer una puntualización en lo que respecta a este tema, ya que no es del todo exacto. Siendo cierto, como lo es, que en el Plan no se señalaba ninguna zona amplia como zona verde, no es menos cierto que cada construcción venía obligada a guardar un retranqueo mínimo de 7 metros, precisamente proyectados para plantar árboles y jardín, por lo que resultaba compensada cada edificación con su propia zona verde (7m. más 7m. = 14m. entre cada edificación.)

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

Ahora bien, también es cierto que a partir del año 68 y siguientes las Autoridades responsables fueron permitiendo, en contra de las Ordenanzas y plan aprobado, que éste retranqueo fuera utilizado para instalar tenderetes y ampliar los establecimientos ubicados en plantas bajas de los edificios, desvirtuando el espíritu y letra las Ordenanzas y Plan aprobado, pues con ello se estaba consintiendo una ocupación ilegal de un suelo que debía quedar al servicio de los edificios, pero debiendo ser destinado a espacios verdes y/o aparcamiento para los residentes de los bloques que se construían.

El resultado, por tanto, hubiera sido muy distinto si la aplicación de la Ordenanza hubiese sido más estricta y correcta, utilizando los retranqueos como zonas verdes de recreo y aparcamiento privados, por lo que además eran los propietarios quienes debían mantenerlos y conservarlos, suponiendo con ello un claro beneficio para el erario municipal.

En contrapartida, los aspectos más positivos que señala GAVIRIA en su obra, fueron los siguientes:

- 1º.- La capacidad de confección del viario de ensanche de la Playa de Levante.
- 2º.- El rigor en la definición de la zona exterior como no edificable. La Ordenanza de zona exterior, definía que donde se podía construir era en los lugares determinados por el Plan, previa petición de licencia, y que la zona exterior quedaba como ESPACIO DE RESERVA de una forma similar a lo que hoy serían los suelos urbanizables no programados o no sectorizados.

Tengo que destacar que en las Ordenanzas quedaba previsto no únicamente el impedir la desaparición de árboles, sino que se trataba de conseguir un incremento de los mismos, así como la protección de la playa, al prohibirse cualquier tipo de construcción, excepto toldos y sombrillas, y éstos siempre que se ajustasen a la normativa dictada por el Ayuntamiento.

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

Como ya señalamos con anterioridad se trata de una planificación y ordenación urbanística anterior a nuestra Ley del Suelo, pudiéndose decir que Benidorm desarrolló un excelente plan, que ha constituido un ejemplo para muchos otros municipios turísticos, no solo de España, ya que ha saltado nuestras fronteras, y es considerado hoy en día como uno de los más importantes municipios turísticos-costeros del mundo.

El Plan de 1956 fue concebido con baja densidad, siendo discutido fuertemente por los propietarios de los terrenos que pretendían un mayor volumen, lo que posteriormente dio lugar a las modificaciones de 1958 y 1963, las cuales desfiguraron la primitiva idea de desarrollar una ciudad-jardín.

Para finalizar este somero análisis acerca del cómo y el porqué de Benidorm, hemos de resaltar, que a pesar de los pequeños defectos que indudablemente posee, como ocurre en cualquier gran proyecto, lo que sí es cierto y digno de señalar, es que fue un plan y una gestión urbanística municipal ejemplar, redundando en su éxito el haber sido la villa de Benidorm, una de las pioneras en cuanto a lo que planificación urbanística se refiere, no solo del ámbito nacional, sino también fuera de nuestras fronteras, siendo en la actualidad un centro turístico internacionalmente reconocido. Según se informa al redactor del presente estudio por los servicios económicos del ayuntamiento de Benidorm, las estimaciones que se tienen en dicho ayuntamiento es que a fecha de hoy, septiembre de 2015, **los ingresos que se generan por Benidorm, se centran en un 1% de todo el PIB de la Nación**, con lo cual considero que es un dato a tener en cuenta, en especial por aquellos detractores a ultranza del modelo implantado por esta villa turística.

A continuación se muestra un plano de ordenación, que considero significativo para este trabajo sobre la ordenación de los municipios del litoral, pues da muestra de lo avanzado que fue para su momento el Plan de Ordenación de Benidorm. Este plan se encuentra publicado en una revista divulgativa editada por el Ayuntamiento de Benidorm y publicada nada más y nada menos que en el año 1995 y denominada “Así será Benidorm” en los que ya se vislumbra el trazado del planeamiento del futuro plan general de

## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

Benidorm, donde se congratulan de haber logrado una cifra de 12.516 veraneantes (año 1954.)



## II. EXPANSIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICO-COSTEROS Y SU REGULACIÓN NORMATIVA

---

### **III. ORDENACION JURIDICO URBANISTICA DEL LITORAL.**

#### **1. IDEA GENERAL.**

Después de haber estudiado los puntos anteriores de este trabajo, es obvio que podemos afirmar que nos encontramos ante una franja de nuestro territorio que forma parte de lo que conocemos como demanio público por naturaleza, sobre el que se pueden formular instrumentos planificadores verdaderamente singulares, tanto por su contenido, como por su tramitación. La Ley de Costas de 1969 introdujo la novedad de regular expresamente la aplicación de la técnica del plan a las playas y zona marítimo-terrestre<sup>46</sup>. Hemos visto así mismo como se trata de unos espacios naturales sobre los que han ido incidiendo a lo largo del tiempo diversos textos normativos, que pese a tratarse de legislaciones específicas y sectoriales, con el paso del tiempo se fueron acomodando a la normativa urbanística, ya que es indudable que ésta, frente a las normas sectoriales, está

---

<sup>46</sup> El artículo 19 de la LC del 69 se refiere concretamente a la posibilidad de actuación diciendo: 1. “En las playas en que se produzca o prevea gran concurrencia humana se formularán por el Ministerio de Obras Públicas, de oficio o a requerimiento del Ministerio de Información y Turismo, de las Corporaciones o a instancia de particulares interesados, y conjuntamente con los Ministerios de Marina, Comercio, Información y turismo, Vivienda y Ayuntamientos respectivos, un plan general de ordenación urbana de la playa 2. Si el Ayuntamiento discrepara del plan propuesto se estará a lo previsto en el artículo 10, núm. 8”.

En este sentido VERA FERNÁNDEZ señala “Pocos meses después de la entrada en vigor de la LC, el MOP publicó a través de la Dirección General de Puertos y señales Marítimas unos modelos, tipos y sugerencias para la ordenación de playas [...] como objetivo fundamental de estas sugerencias se menciona el de programar la “zonificación de superficies”; también se afirma que otro de los temas de estudio “dentro del estado actual de la costa es el que se refiere a las características urbanísticas, turísticas, sociales e incluso políticas de su entorno, ya que la zona a ordenar debe formar parte y armonizar con el conjunto”[...] A la vista de estos datos estimo que puede establecerse una distinción en cuanto al contenido u objeto de los planes de ordenación de playas:

1. Si lo que se pretende es simplemente una distribución de los espacios y sus usos e instalación de unos servicios, el plan puede llevarse a cabo a través del supuesto previsto en el artículo 19 de la LC, pudiéndose afirmar que se trata de un sistema propio y particular creado por dicha Ley.
2. Si la Ordenación comporta en alguna forma previsiones urbanísticas (accesos, dotación de servicios, régimen de construcciones, viales, zonas verdes o libres fuera de los límites estrictos de la playa, etc...) la misma deberá ser objeto del correspondiente planeamiento según la normativa del suelo y ordenación urbana. Vid VERA FERNÁNDEZ SANZ, A. “La Ordenación de playas y otros espacios costeros” Revista española de Derecho Administrativo, nº 27, Madrid, 1980, VERA FERNÁNDEZ SANZ, A. “Guión, problemática y propuestas, en el XXXII seminario de Investigación sobre problemática jurídico administrativa y municipal sobre la zona marítimo terrestre” :IEAL, Cádiz, 1972 y VERA FERNÁNDEZ “El derecho a edificar mediante licencia en el dominio marítimo”, Comunicación al XLVII Seminario de Investigación IEAL, Pamplona, Noviembre, 1975.

dotada de una vocación de generalidad indiscutible, que se manifiesta en el intento de lograr una ordenación integral de todo el territorio, partiendo del ámbito municipal, para proyectarse finalmente sobre la totalidad del territorio nacional.

Por último repetir la idea que ya se ha apuntado con anterioridad, de que considero que la propia legislación del Suelo ha contenido desde sus orígenes y contiene instrumentos, como lo son los planes especiales, que podrían haber servido perfectamente para adecuar y proteger los bienes de dominio público de la ZMT, si bien es evidente la necesidad de elaborar unos medios eficaces de protección administrativa a favor de dichos bienes, ya que de otro modo los mismos quedarían abandonados o con una frágil protección.

## **2. ANTECEDENTES MÁS DESTACABLES.**

### **2.1. Ley de 24 de julio de 1918 sobre Proyecto de Paseo Marítimo de Barcelona.**

Si bien esta Ley en principio se dirigía al caso concreto de Barcelona, contenía un artículo adicional que establecía que las autorizaciones concedidas por la misma se consideraban aplicables a peticiones análogas que pudiesen ser formuladas por otros Ayuntamientos del litoral para construir a sus expensas paseos marítimos. Concretamente esta Ley autorizaba al Gobierno para aprobar el Proyecto que para tal fin formulase el Ayuntamiento de Barcelona, así como para que éste lo construyera a sus expensas, declarándolo, eso sí, de utilidad pública a efectos expropiatorios.

Referente a la vigencia de esta Ley, cabe señalar que el Consejo de Estado emitió Dictamen de fecha 20 de enero de 1966, declarando que dicha Ley no fue derogada por la Ley de Patrimonio del Estado. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley de Puertos Deportivos de 1969, a la que ya me he referido en este trabajo, se introdujeron importantes modificaciones en relación al régimen de los terrenos ganados al mar, como consecuencia de la construcción de un paseo marítimo de ribera, entendiéndose derogada la Ley de 1918 en lo que se opusiere a aquella. No obstante, como ya referí en su momento, continuaba

siendo de aplicación el art. 18 de la Ley Puertos Deportivos, con lo que se permitía que los terrenos ganados al mar como consecuencia de la construcción de un puerto deportivo, o en nuestro caso de un paseo de ribera, se integraran en la propiedad de sus concesionarios, si bien con el deber de respetar las servidumbres vigentes.

Pese a que ya he desarrollado con anterioridad el tema de la Ley de Puertos Deportivos de 1969 y acabo de volver a referirme a ella, posteriormente y ya dentro del estudio de la Ley de Costas de 1988, volveré a analizar el problema de los Puertos Deportivos, pero ya desde la perspectiva de la vigente Ley, siendo un tema que creo suscita gran interés, en especial en zonas como la Provincia de Alicante sometidas a un gran desarrollo turístico.

#### **2.2. Leyes para la Ordenación de la Playa de San Juan.**

Sabemos ya que la forma en que se lleve a cabo la ordenación del litoral, condicionará la ordenación urbanística de esa zona.

En el año 1933 se promulgó una Ley (25-8-1933) con la finalidad última de proteger el dominio público de la ZMT. Con este fin se prohibían toda clase de edificaciones mientras no se aprobase el correspondiente proyecto de urbanización, revocándose así mismo todas aquellas concesiones en precario, concedidas sobre el dominio público.

El Profesor MENENDEZ REXACH<sup>47</sup>, realiza un excelente estudio de la ordenación de las Playas, haciendo referencia a esta Ley de 25 de agosto de 1933, apuntando como problema fundamental que el procedimiento que se pretendía realizar para aplicar la misma, se basaba en un sistema expropiatorio especial, fundado en unos criterios propios para fijar el justiprecio, siguiendo un proceso semejante al regulado para las carreteras, puertos y obras hidráulicas que establecía el art. 116 de la Ley General de Obras Públicas de 1877, incluso aunque las obras previstas en la Playa de San Juan no pertenecieran a

---

<sup>47</sup> MENENDEZ REXACH, A, “La Ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes” Revista de Derecho Urbanístico, núm. 76, Madrid 1982

una de estas tres categorías recién apuntadas.

Todo ello originó una total oposición de los propietarios, que derivó en una inaplicación total de esta normativa. Más tarde, el 28 de septiembre de 1934 el M.O.P. aprobó, mediante Orden, el proyecto de urbanización, saneamiento y explotación de la Playa de San Juan, no siendo ejecutado hasta diecisiete años después por medio de la Ley de 15 de marzo de 1951, por la que se autorizaba al Ayuntamiento de Alicante para realizar el citado proyecto de urbanización, saneamiento y explotación. Esta nueva Ley de 1951 introdujo una serie de medidas tendentes a facilitar y agilizar la ejecución del referido proyecto, especialmente dirigidas a eludir los problemas expropiatorios que, como hemos visto, fueron la principal causa de la inaplicación de la Ley. La novedad consistió en el establecimiento de un saneamiento, que corría a cuenta de todos los propietarios afectados, los cuales, quedaban obligados a ceder los terrenos necesarios para establecer las vías públicas correspondientes y los edificios e instalaciones de interés general, valiéndose la Administración para ello del instrumento expropiatorio, en el caso de que los propietarios no cumpliesen dichas obligaciones.

#### **2.3 Ley del Suelo de 1956.**

Aunque ya me he referido a esta Ley en puntos anteriores de este trabajo (Vid Epígrafe II, pto. 2. A., Planes Especiales de protección del turismo en la L.S. 1956), he de volver a su contenido y reafirmar la idea de que esta Ley en sus arts. 13 y 15 posibilitaba el planeamiento concreto para municipios turísticos, sin que, por lo tanto, fuese en mi opinión, necesaria una posterior legislación especial al respecto, como sin embargo ocurrió, empeorando con ello la complicada problemática competencial que se originaba por la concurrencia, sobre un mismo territorio, de diferentes normas y diferentes organismos competentes, problema este que se abordará más adelante en otros puntos de este trabajo (Vid epígrafe IV).

#### **2.4. Orden de 20 de junio de 1958 de Creación de la Comisión Mixta para estudio de Planes de Ordenación de la ZMT.**

Orden procedente de Presidencia del Gobierno (BOE. de 14 de julio). La Comisión se integraba por representantes de los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda. Su misión era el estudio de los Planes de Ordenación Urbana cuando éstos afectasen a terrenos sobrantes de la ZMT y a los colindantes con la zona de servicios de los puertos, ZMT y zona de salvamento litoral. Esta Orden fue completada por otra del MOP. de 12 de noviembre de 1958 (comunicada, no publicada en BOE.) en aras a conseguir que la labor de la Comisión fuese eficaz, para lo cual establecía que *"...se precisa condicionar el otorgamiento de concesiones permanentes para viviendas en las playas y ZMT, al previo estudio y aprobación del anterior proyecto de ordenación de los terrenos urbanizables de las mismas, para evitar que concesiones aisladas puedan constituir un impedimento al desarrollo de estos planes. De este modo además, se conseguirá poner orden a la anarquía existente en las construcciones en las playas y ZMT, así como poner coto a los seculares abusos de los propietarios de terrenos colindantes con las mismas, todo lo cual redundará en beneficio indudable del uso público de estos terrenos..."*.

Pese a esta digna declaración de principios, la misma Orden, como afirma VERA FERNANDEZ-SANZ<sup>48</sup> entra en contradicción consigo misma, al tratar de llevar a la práctica esta declaración, ya que posibilitaba que el MOP se reservase la facultad de otorgar concesiones en playas y ZMT, aún sin la previa autorización de los planes de ordenación, cuando a juicio de éste, lo exigiera el interés general. Vemos pues como esta Orden que en principio debería limitarse a complementar a la de 20 de junio, lo que estaba realmente instaurando era todo un sistema de ordenación de territorios urbanizables, dando competencias para la elaboración de anteproyectos a los Directores Provinciales de Puertos, no a los Ayuntamientos, ni a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, que tan solo asumirían un papel de meros "colaboradores", lo cual considero una barbaridad.

Más adelante estudiaré más detalladamente esta Orden y los problemas competenciales

por ella engendrados.

#### **2.5. Ley 28/1969 de Costas y su Reglamento de 1980<sup>49</sup>. Los Planes de Ordenación de las Playas.**

Como ya sabemos las playas son espacios naturales de dominio público sobre los que se pueden formular instrumentos planificadores verdaderamente singulares. La Ley de Costas en este sentido también interviene en este proceso de ordenación.

La Ley de Costas de 1969 introduce la figura de "Los Planes de Ordenación de las Playas", terminología que guardaba excesiva similitud con los "Planes Generales de Ordenación de la Ley del Suelo, lo cual ha llevado a la doctrina<sup>50</sup> a calificar de confusa dicha terminología, siendo evidente que así era<sup>51</sup>.

El art. 19 de la Ley de Costas decía así:

*"En las playas en que se prevea o produzca gran concurrencia humana se formularán por el Ministerio de Obras públicas, de oficio o a requerimiento del Ministerio de Información y Turismo, de las corporaciones o a instancia de particulares interesados, y conjuntamente con los Ministerios de Marina, Comercio, Información y Turismo, Vivienda, Ayuntamientos respectivos un Plan General de Ordenación de Playas,..."*

De ello se deriva que el órgano encargado de formular el correspondiente Plan de Ordenación de una playa era el MOP, el Ministerio de Marina, Comercio, Industria y Turismo, y a su vez nos encontrábamos con las competencias de los respectivos Ayuntamientos.

---

<sup>48</sup> VERA FERNÁNDEZ SANZ, A. "La Ordenación de playas..." op. cit. pág 582.

<sup>49</sup> Reglamento de 19 de enero de 1928 para la ejecución de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.

<sup>50</sup> ALVAREZ MERINO, J, "A propósito de los planes de ordenación en las playas", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 86 Madrid, 1984

<sup>51</sup> El TS se hizo eco del problema de ordenación de las playas planteado, en este sentido procede citar la STS, Sala 4ª de fecha 17-10-77 y STS, Sala 4ª de fecha 16-12-77.

### III. ORDENACIÓN JURÍDICO URBANÍSTICA DEL LITORAL

---

Estos Planes se ajustaban al siguiente procedimiento de elaboración<sup>52</sup>:

- 1) Avance del Plan
- 2) Elaboración del Plan
- 3) Aprobación definitiva
- 4) Publicación

#### 1. Redacción del Avance.

Este Avance establecía las bases de lo que iba a ser el Plan de Ordenación General de la Playa, de sus accesos y servicios anejos.

A diferencia del regulado en la Normativa Urbanística tradicional (art. 28 L.S. y 115 R.P.U. de 1978), estos avances eran de obligatoria redacción, siendo por ello verdaderos condicionantes del Plan, predeterminando así su contenido futuro.

Como ya he apuntado era el MOP quien debía redactarlo, bien de oficio, bien a requerimiento a alguna de las partes interesadas (Vid. art. 46 Reglamento de Costas). En este segundo supuesto, dichas partes podían acompañar una propuesta de avance elaborada por ellos mismos, incluso viniendo en ocasiones obligados a ello, como en el caso de particulares que pretendiesen alguna concesión para ocupar parte de la costa o playa.

Una vez redactado el avance se remitía a todas las partes interesadas, las cuales eran posteriormente convocadas por la Jefatura de Costas y Puertos para realizar el correspondiente examen conjunto del referido avance. Esta comisión en ocasiones recibió el nombre de "Comisión de Ordenación de Costas y Playas"<sup>53</sup>. Esta "Comisión" a la hora de adoptar decisiones se basaba en las reglas de la mayoría del art. 12 de la L.P.A en relación a los órganos colegiados<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Desarrollado por el artículo 46 del Reglamento de la Ley de Costas

<sup>53</sup> Vid. MENENDEZ REXACH Op. cit.

<sup>54</sup> El artículo 12 Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento administrativo señalaba: “ Uno. Los



#### 2. Elaboración del Plan.

Una vez lograda una decisión conjunta, la Jefatura de Costas y Puertos formulaba en Plan de Ordenación General de la Playa, sometiénolo a información pública durante un mes y notificándoselo a los propietarios afectados. Tras la información pública se convocaba una segunda reunión para intentar llegar a la aprobación previa (art. 46.5.R.C.), como si se tratase de la aprobación inicial de los Planes de la legislación urbanística.

#### 3. Aprobación definitiva.

Una vez lograda la aprobación previa se remitía el expediente completo al MOPU para su aprobación definitiva (art. 46.5.R.C.).

A diferencia de lo previsto en el art. 41.2.TRLS. 1976, respecto a la aprobación por silencio, no había tal posibilidad en estos planes.

Hasta aquí he expuesto la tramitación teniendo en cuenta que en todo momento se produjera un acuerdo conjunto, pero en la práctica las cosas no solían ser así y era frecuente la aparición de divergencias entre el MOPU y los Ayuntamientos afectados<sup>55</sup>.

El tema de competencias como ya he apuntado será posteriormente desarrollado. Únicamente señalar una posible solución, en base al art. 10.8. L.C. como señala

---

*acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de asistentes, y dirimirá los empates el voto del Presidente. Dos. No podrá ser objeto de acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que estén presentes todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría”*

<sup>55</sup> “ La Ordenación de las Playas es una función que por muchas y obvias razones reclama y justifica una intervención de los Ayuntamientos de forma tan intensa que la del MOP. Ya me he referido a la obstinada tendencia antimunicipalista mantenida por el MOP negando sistemáticamente la competencia a los Ayuntamientos en materia de urbanismo o de actividades en zonas portuarias y marítimo terrestre [...] y prueba de ello es que en el reparto de atribuciones a los distintos Ministerios, reserva a las Corporaciones Locales funciones tan “relevantes” como la policía de moralidad, higiene, salubridad, así como el ornato y la limpieza de las playas, vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Subsecretaría de la Marina Mercante sobre el mantenimiento del material de salvamento y demás medidas para la seguridad de las vidas humanas y la explotación de servicios que puedan establecerse en las playas que, por no necesitar instalaciones fijas, no requiere concesión [...] La intervención de los Ayuntamientos en la redacción conjunta del Plan queda reducida a un informe, lo que necesariamente lleva a la convicción de las divergencias existentes, en cuanto al elemento subjetivo, entre los planes de ordenación de playas tal y como se establece en la LC y los que se regulan en la legislación del suelo.” FERNÁNDEZ SANZ op cit.

MENENDEZ REXACH<sup>56</sup> donde se establecía que si el Ayuntamiento no estaba de acuerdo con el Plan objeto de aprobación previa en la reunión de representantes o con las modificaciones introducidas por el MOPU, la decisión definitiva no correspondería al MOPU, sino al Consejo de Ministros. Algo semejante a lo que sigue ocurriendo con la regulación de las licencias de las administraciones públicas, que para el caso de que el planeamiento no permita determinada obra de otra administración, se prevé, aun hoy en día, el procedimiento por el que mediante acuerdo del Consejo de Ministros se obligue a la modificación del plan en cuestión, para que pueda albergar la obra de interés público supramunicipal.

#### 4. Publicación.

Pese a que la regulación normativa (L.C.-R.C.) no lo regulaba, es evidente que al igual que cualquier norma debían ser publicadas para alcanzar su vigencia y eficacia (art. 21 L.R.J.A.E.)<sup>57</sup>.

#### **2.6. Planes de Ordenación de la Zona de Servicios de los Puertos**

Estos Planes venían regulados en la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1979. Esta Orden en principio trataba de lograr una futura acción coordinada entre los organismos que tutelaban los intereses portuarios y los que gestionaban el urbanismo. Es de destacar que esta Orden, a diferencia de lo que hasta el momento hemos podido comprobar, no elaboraba un nuevo sistema de planificación con sus respectivos procedimientos, sino que lo que hacía, tras reconocer que los puertos necesitan un "*enlace expedito y suficiente con las vías terrestres de comunicaciones...*" se remitía para la consecución de estos fines al sistema general ya vigente, lo cual entiendo mucho más acertado que tratar de imponer un sistema paralelo diferente que el establecido por la legislación urbanística.

---

<sup>56</sup> MENENDEZ REXACH .Op cit.

<sup>57</sup> Artículo 21 LRJAE: "*Para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas, habrán de publicarse en el BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo primero del Código Civil*".

Por último señalar que la Orden de 1979 atribuía la competencia para la formulación y tramitación de Planes Especiales a las Juntas de Puertos, Puertos Autónomos, Comisión Administrativa de Grupos de Puertos y Comisión Administrativa del Canal Sevilla-Bonanza.

#### **2.7. Otras Normas.**

Tan sólo citar algunas normas que de una manera u otra afectaron a las ZMT, si bien no serán objeto de estudio del presente trabajo por no revestir demasiada importancia por lo que a este tema se refiere. Son entre otras la Ley 7/1980, sobre Protección de las Costas Españolas de 10 de marzo de 1980, la Ley 10/1977, sobre el mar territorial de 4 de enero de 1977 y la Ley 15/1978, sobre Zona Económica Exclusiva de 20 de febrero.

- También quiero hacer una breve referencia a la Resolución de la Dirección General de Puertos de 7 de abril de 1960 (no publicada en BOE.) que completaba las ya estudiadas Ordenes de junio y noviembre de 1958, explicando en su preámbulo el significado que tenía la que llamaba "Circular" (orden comunicada) de noviembre de 1958.

- La Ley de 2 de marzo de 1963 creó la Junta Central de Puertos, competente para, entre otras, ordenar las costas y playas. Corta vida la de esta Junta pues fue suprimida por medio del Decreto 2764/1967.

Por último y antes de la promulgación de la Ley de Costas de 1969, la Orden de 24 de enero de 1964 creó una Comisión interministerial para el estudio del problema de la ordenación jurídica de la ZMT. Dicha Comisión se formó finalmente por representantes de los Departamentos de: Presidencia, Asuntos Exteriores, Ejército, Marina, Gobernación, Obras Públicas, Hacienda, Información y Turismo, Agricultura y Comercio. El fruto de los esfuerzos realizados por la Comisión, desembocaron en la elaboración de la Ley de Costas de 1969.



#### **IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES.**

##### **1. DISPARIDAD DE ÓRGANOS COMPETENTES.**

Ya sabemos de la existencia de diversidad de organismos y competencias entrecruzadas, que incidían sobre la zona que estudiamos. Ante tales circunstancias resulta obvio que la única alternativa para evitar una total anarquía en la regulación de la ZMT, era lograr una máxima coordinación de todos y cada uno de ellos, para así lograr un "sistema" efectivo y coherente.

Antes de seguir adelante creo conveniente siquiera sea citar los órganos que sobre la ZMT ejercían su competencia.

Eran los siguientes<sup>58</sup>:

1.- Ministerio de Marina.

- a) Ejercía la Jurisdicción de Marina.
- b) Le correspondía la vigilancia de las costas y pesca.
- c) Servicios semafóricos oficiales.
- d) Intervención en obras relacionadas con la defensa militar.
- e) Competencias sobre auxilio y salvamentos marinos.

2.- Ministerio de Obras Públicas.

3.- Ministerio de Comercio (Subsecretaría de Marina Mercante).

4.- Ministerio de Hacienda.

5.- Ministerio de Información y Turismo.

6.- Ministerio de Agricultura.

7.- Ministerio de la Vivienda.

---

<sup>58</sup> Véase para mayor concreción la obra publicada por RODRÍGUEZ MORO, N. *“Las diversas competencias que concurren en la zona marítimo terrestre”*, Revista Española Estudios Vida Local, Madrid, 1976, pág 275-279. Vid así mismo la obra de GOMEZ QUINTANA, P *“Competencias concurrentes en la zona marítimo-terrestre”*, Ministerio de Gobernación, Madrid 1963 y la bibliografía en la misma reseñada.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

8.- Los Ayuntamientos.

9.- Las Diputaciones Provinciales.

De todos ellos, los que mayor problemática competencial originaron fueron el MOP, el Ministerio de la Vivienda y los Ayuntamientos.

Como ya hemos citado<sup>59</sup>, en 1958 se creaba una Comisión mixta para el estudio de Planes de Ordenación de la ZMT. Dicha Comisión fue ampliada posteriormente por dos órdenes, una de 31 de enero de 1962, que introducía en la misma a representantes del Mº de Agricultura y otra de 12 de enero de 1963, incorporando a los representantes del Mº. de Información y Turismo.

La propia Orden de 20 de junio de 1958, en su art. 3º ampliaba la facultad de coordinar de la Comisión, al ámbito de carreteras y ferrocarriles, cuando de Planes de Urbanismo se tratase, y que afectasen a zonas cruzadas por dichas vías de comunicación, previéndose para este supuesto concreto, la inclusión en la Comisión de algún representante de la Dirección General que correspondiere.

También vimos cómo se manifestaba la necesidad de lograr una armonización, en la orden de 12 de noviembre de 1958, (orden comunicada), si bien vimos cómo esta nueva orden era criticable desde el punto de vista urbanístico (III, 2.4), por esbozar un incorrecto procedimiento de aprobación del anteproyecto, dejando la posibilidad de que se aprobase incluso careciendo de un previo plan de ordenación municipal, cuando el MOP considerase que el interés general exigía otorgar concesiones en las playas y ZMT.

---

<sup>59</sup> Epígrafe 2.4 “Orden de 20 de junio de 1958 de Creación de la Comisión Mixta Para el Estudio de Planes de Ordenación de la Zona Marítimo Terrestre”, del Título III del presente trabajo (“Ordenación Jurídico Urbanística del Litoral”).

## 2. CONTROVERSIAS COMPETENCIALES.

Voy a centrarme por el momento en los problemas competenciales previos a la Constitución de 1978 y al actual Estado denominado "de la Autonomías". Como vengo repitiendo se produce una gran complejidad de intereses concurrentes, que en este primer momento vamos a centrar en el municipal y el estatal. Sobre esta cuestión pueden consultarse los trabajos de Alfonso Pérez Moreno y Juan Jesús Trapero<sup>60</sup>.

### 2.1. Afirmación de la competencia Estatal: El M.O.P.

Del estudio de la Doctrina que sostenía esta tesis, extraigo la idea básica de que pretendían afirmar la competencia Estatal negando la municipal, principalmente argumentando que la ZMT no formaba parte del término municipal<sup>61</sup> y que por ello debía

---

<sup>60</sup> PÉREZ MORENO, A. *“La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico”*, Revista de Derecho Urbanístico nº 117, enero- abril, Madrid, 1990 y TRAPERO HIDALDO, J.J. *“Aspectos jurídicos de la protección del territorio litoral”*, Revista de Derecho Urbanístico, Revista de Derecho Urbanístico nº 117, Enero-abril 1990.

<sup>61</sup> Recoge SAINZ MORENO, F, en *“Término municipal y dominio marítimo”*, Separata del artículo publicado en el número 112 de la Revista de Administración Pública, Madrid, enero-abril 1987, pág. 185-186 [...] que la doctrina del Consejo de Estado antes de la Ley de Costas 1969 (Dictámenes de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957) se había pronunciado en el sentido de que *“No debe confundirse el concepto de “propiedad”, por un lado, y el concepto de jurisdicción”, por otro, de modo que los terrenos de propiedad pública estatal no dejaban de estar, por razón de su naturaleza y titularidad, sometidos a la competencia municipal. En el mismo sentido se pronunció el Decreto de Presidencia de 8 de noviembre de 1952 que afirmaba “que las zonas o territorio de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales de una parte y, de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales: y además y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro derecho positivo no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código Civil”* Señala este autor que el Tribunal Supremo en varias sentencias, especialmente en una muy razonada de la Sala 4ª de 2 de octubre de 1967, se pronuncia en idénticos términos. Resuelve esta sentencia en relación con el recurso planteado por la Compañía Iberduero contra el acuerdo del Ayuntamiento de Pasajes que suspendió las obras de construcción de una central térmica en zona marítimo terrestre que *“el territorio nacional se divide, en su integridad, en términos municipales y no, de una parte, en términos municipales y, de otra, en términos de dominio público, pues tal tesis, postulada en ocasiones por determinados Departamentos Ministeriales, llevaría al resultado absurdo, y por ello rechazable, de que las zonas demaniales no integrarían el territorio del Estado español. De suerte, continúa la Sentencia, que ha de distinguirse entre la competencia que por razón de la materia puede atribuirse a ciertos órganos de la Administración y la jurisdicción que el Municipio ejerce sobre el término municipal del que forman parte integrante los términos y zonas de dominio público marítimo. Se pronuncian también a este respecto la STS Sal 4ª de 24 de enero de 1974, STS (Sal 4ª) de 17 de marzo de 1980. El Tribunal Constitucional ha confirmado esta doctrina en su sentencia 77/84, de 3 de julio, cuyo Fundamento 3 declara “[...] tanto la*

éste mantenerse al margen. Esta tesis no la comparto en absoluto, y creo que hoy nadie se atrevería a mantenerla. Históricamente encontraban sustentación legislativa por ejemplo en la Ley de octubre de 1877, art. 2, así mismo en el Decreto por que el Ayuntamiento de Valencia quedaba sin jurisdicción ni facultad alguna sobre dicha zona. En el mismo sentido la Orden del MOP de 27 de enero de 1960. Incomprensiblemente estas ideas negaban así que, por ejemplo, los planes de ordenación de las playas afectasen al territorio del Municipio, por entender que siendo la ZMT un espacio de dominio público no formaba parte del término municipal. Completamente absurdo.

Estas tesis sostenidas por el MOP que negaban de forma sistemática la competencia de los Ayuntamientos en este tema, se vio reforzada por el art. 19 de la Ley de Costas de 1969 que negaba la facultad de los Ayuntamientos para promover o formular los planes de ordenación de las playas, situándolos así en una situación de inferioridad, ya que tan solo podían solicitar del MOP dicha redacción, siendo éste, quien si lo consideraba oportuno, procedería a la redacción, y en caso de no estimar aceptable el informe del Ayuntamiento solicitante en los casos exigibles por la Ley, el MOP debía comunicarlo (art. 10.8. L.C. 1969) al Mº de Gobernación y al de la Vivienda y como es natural al Ayuntamiento, y en caso de no llegarse a un acuerdo, remitirlo al Consejo de Ministros a quien correspondía la decisión final.

#### **2.2. La innegable competencia Municipal.**

Pese a esta afirmación no debemos olvidar que aunque hoy es innegable el reconocimiento de dicha competencia en la temática que abordamos, el MOP como acabamos de ver, siempre la reivindicó para sí, lo que ocasionó numerosos conflictos competenciales que derivaron en una fértil jurisprudencia.

---

*jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca, y concretamente respecto a los puertos y a la zona marítimo terrestre, que una y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos”.*



##### 2.2.1. Situación anterior a la entrada en vigor de la L.C de 1969.

He de comenzar este punto afirmando que no me cabe la menor duda de que las playas y la ZMT forman parte del término municipal<sup>62</sup>, ya que la condición de dominio público de un bien no implica por sí misma ninguna estimación en el orden del Derecho Público, es decir, no consagra por su sola significación un determinado estatuto jurisdiccional. Así pues, podemos afirmar que la Jurisdicción que tanto la Administración, sus órganos delegados, la Provincia o el Municipio y hoy las CC.AA., ejercen sobre las costas de uso público, no encuentran su fundamento legal en que de forma privativa les sea atribuible el dominio sobre las mismas. En este sentido el Consejo de Estado se pronunció en su conocido Dictamen de 10 de mayo de 1952, en el que señala *"la necesidad de no confundir la jurisdicción de base pura y simplemente territorial que determina los límites especiales de validez jurídica, del "IMPERIUM", con la jurisdicción referida a un órgano por razón de la materia -incluso dentro de los límites territoriales- siendo la primera una atribución genérica y la segunda específica de las prerrogativas de la Autoridad"*.

Así pues vemos que el término municipal no debe ser considerado simplemente como un soporte geográfico de los Ayuntamientos, sino que es en sí, uno de los elementos constitutivos del Municipio, y así ya lo reconocía la anterior Ley de Régimen Local al expresar que para crear un Municipio era necesario que contase con un territorio. De la misma forma expresaba como el Estado español se componía de Municipios, que son las entidades naturales, que agregados territorialmente forman las provincias, siendo así el término municipal el territorio donde el Ayuntamiento desarrolla todas las posibles competencias y funciones, es decir su JURISDICCION, sin que, como afirma la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 18 de noviembre de 1964 (sexto considerando) *"... el derecho del Municipio sobre su territorio sea de naturaleza real sino un poder superior que abarca tanto a los bienes de dominio público como a los de propiedad privada, que en él radiquen, con arreglo a los principios del Digesto:*

---

<sup>62</sup> SAINZ MORENO, Op cit. concluye *"que las zonas marítimo terrestres y, con mayor razón, las playas, forman parte de los términos municipales contiguos no ofrece, pues, duda."*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*"Territorium est universitas y agrorum intra fines hujus Reipublicae" y omnis res Imperio possidet, singula dominio", y en consecuencia, el término municipal es como la jurisdicción local, Único, porque cada Ayuntamiento solo puede tener un término, necesario, porque sin él no existe Municipio y, total, comprendiendo todo el terreno al que alcance la jurisdicción municipal...".*

##### - Competencias Municipales en materia de urbanismo.

Por lo que se refiere a las específicas competencias municipales en materia de urbanismo en la ZMT y portuaria, el propio art. 1º de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 las extendía, sin discriminación, a todo el territorio nacional, lo que aparecía ya en la propia Exposición de Motivos de la Ley al decir en su epígrafe 1º, párrafo 3º: *"La normativa con vigencia en todo el territorio del Estado"*. De ello se extrae la distinción que se debía realizar entre la competencia que por razón de la materia, (con base en el principio de especialidad) venía atribuida sobre la ZMT y puertos a los órganos integrantes de la Administración Central (fundamentalmente MOP y Mº. de Marina) y órganos delegados de estos, tales como las Juntas de Obras y Puertos, competencia limitada en base al citado principio, a un ámbito espacial delimitado y concreto a los efectos de que dichos órganos llevaran a cabo sus funciones específicas, y de otra parte, la Jurisdicción que el Municipio, considerado como persona jurídico-pública, ejercía proyectada en el ámbito espacial constituido por el llamado término Municipal, como hemos visto con anterioridad.

Bastaría así con contar con esta reserva de competencia a favor de los Ayuntamientos para dejar resuelto el problema que nos ocupa, y todo ello como estamos viendo, fue el reflejo de un movimiento doctrinal y jurisprudencial que ha venido destacando la inexistencia de enclaves inmunes al imperio de la Administración Local, por la forma total en que el territorio nacional se divide en términos municipales. Art. 1 L.R. Local de 1955, art. 2 Reglamento de Población y Demarcación de Entidades Locales de 17 de mayo de 1952. Prácticamente el mismo contenido se encontraba en el art. 45 de la Ley Orgánica del

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Estado.

Centrándonos en la competencia urbanística cabe destacar dos bloques de argumentaciones a su favor.

A) Por una parte los arts. 13, 14 y 15 de la Ley del Suelo de 1956, que hacían referencia a los Planes Especiales. (Así como los arts. 20, 60 y 169 de la misma Ley del Suelo).

B) El propio contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbana, ya que éstos debían contener:

- La división del territorio en zonas y el destino de cada una de ellas según las necesidades del programa urbano.
- Los sistemas de espacios libres con expresión de los que se deban mantener, modificar o crear (art.9).

#### - Exigibilidad de Licencia de Obras por el Ayuntamiento.

Según la jurisprudencia la ZMT y portuaria quedaba considerada como el soporte físico de diversas competencias, tanto municipales como estatales, sin que las unas excluyeran a las otras.

Por su parte las competencias de los Ministerios de Obras Públicas y Marina, debían limitarse concretamente a las especificadas por la Ley, entre otras razones por las que señalo a continuación:

- Las facultades de los órganos de la Administración General del Estado en materia de Puertos y Playas eran fundamentalmente consecuencia de la llamada policía de conservación<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Consiste ésta en el poder que tienen ciertas autoridades administrativas de poder utilizar los medios

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

- La competencia de la Administración Municipal no se debía considerar limitada a una sola función, sino que era de carácter general.

- Desde el punto de vista práctico, la Administración Municipal estaba mejor dotada para cumplir los fines que afectaban a la policía rural y urbana, ya que la Administración General carecía de elementos materiales y personales para hacer frente a la multitud de necesidades que en dicho ámbito surgen día a día.

- Por último recordar la necesidad de lograr una coordinación de ambas administraciones, general y municipal, haciendo así compatibles las facultades y necesidades de ambas. (Este principio ha sido siempre mantenido por la Jurisprudencia del T.S. y en la actualidad también por el T.C. como lo hace la STC. núm. 77/1984 de 3 de julio, en la que se planteaba un conflicto positivo de competencias. En concreto, como muestra de la competencia urbanística de los municipios, cabe concluir que éstos quedaban facultados en el sentido que hasta ahora hemos venido apuntando, de reconocer la competencia de las administraciones municipales sobre esta zona marítimo-terrestre, si bien se reconocía una doble competencia compartida con el M.O.P. En este sentido se pronuncia la SAT de Valencia de 18 de nov. de 1964:

*"...el término municipal es el territorio donde se desarrollan todas las posibles competencias y funciones de un Ayuntamiento...,..., los bienes de dominio público estatal, que en el término municipal se encuentran, como los puertos de interés general, tienen otra consideración: La de bienes, que sirven de medio para que la Administración del Estado realice fines, pero quedando integrados en el término municipal y no como enclaves independientes de él rompiendo la unidad del término municipal, sino que **son***

---

generales de policía, aplicando las medidas preventivas que estimen pertinentes o las coercitivas que juzguen oportunas, con el fin de atender la conservación material del dominio público cuyo cuidado les ha sido legalmente confiado.

*zonas mixtas sobre las que recae una doble competencia concurrente: la del Ministerio de Obras Públicas en lo relativo al servicio de tráfico marítimo, y la del Ayuntamiento a su vez, recíprocamente puede conceder licencia de edificación o de instalación de industrias, con arreglo a sus planes de urbanización de la zona, sin perjuicio del régimen de cada cosa demanial del Estado, de tal modo que la jurisdicción municipal no puede ser discontinua y con soluciones de continuidad y quedar suspendida su competencia urbanística en las zonas de dominio público, sobre todo en el marítimo, puesto que los bienes de dominio público son a la vez parte del término municipal, y el Ayuntamiento puede y debe apreciar cómo quedaría afectada por estas pertenencias del dominio público estatal su planificación urbana y estos principios se derivan de nuestro ordenamiento jurídico, a través del contenido de algunas de sus normas en la materia, en primer lugar del Decreto de 31 de marzo de 1914, que otorgó facultades a los Ayuntamientos para establecer arbitrios sobre los buques y artículos, surtos o existentes en los puertos del Estado, expresando la citada norma, que a las Juntas de Obras del Puerto solo les correspondía la administración de los intereses dimanados de los servicios públicos de los puertos, competencia especial y limitada, mientras que las funciones del Ayuntamiento se extienden a todo su término municipal, principio luego recogido por todas las leyes locales, y también seguido por la orden de 30 de mayo de 1952, que sobre el antecedente de un dictamen del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952, dispone que el puerto es un dominio público del Estado y que en él se encomienda a la Junta de Obras una administración especial, pero no una jurisdicción territorial y que a efectos del urbanismo forma parte del término municipal; que también en la vigente Ley de Régimen Local, al establecer la competencia del Ayuntamiento para planificar su término municipal, que la Ley de 12 de mayo de 1956 expresa como uno de sus fundamentales principios al definir la ordenación urbana, comprensiva de todo el territorio nacional, sin distinción alguna y que finalmente el Decreto de competencia de 8 de noviembre de 1962, de gran similitud en su antecedente de hecho con el problema de autos, resuelve al disponer que la zona de dominio público marítima, no por eso deja de formar parte del término municipal, puesto que el territorio nacional no se divide de una parte en términos municipales y de otra en bienes de dominio público, por se el dominio*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*público una relación de propiedad administrativa, que puede perderse, mientras que la jurisdicción municipal sobre su propio término territorial es de una condición inderogable; de cuyos antecedentes se llega a la conclusión en nuestro Derecho Administrativo, que la competencia municipal para apreciar la Ordenación Urbana se extiende a su término municipal y que es necesaria la obtención de licencia municipal para la instalación de industrias en las zonas de dominio público marítimo, y así viene de hecho a reconocerlo la parte demandante con sus propios actos, al solicitar de la Corporación municipal la oportuna licencia de apertura de industrias, acto que no tiene otras explicación satisfactoria que la competencia municipal en la materia".*

#### - Conclusión:

Desde la entrada en vigor de la Ley de 1956, cuando se pretendía edificar dentro de un punto situado en la zona marítimo-terrestre, si era un particular al que el MOP hubiese otorgado una concesión para ocupar una porción de dominio público, tenía que someterse el proyecto de construcción al previo otorgamiento por parte de la administración municipal de la correspondiente licencia municipal<sup>64</sup>, independientemente de las concesiones y autorizaciones previas que tuviere que obtener del órgano encargado de la policía de conservación del bien de dominio público de que se tratara.

Cuando el que pretendía edificar era un órgano de la Administración pública del Estado o levantar una instalación que pudiese ser nociva, molesta, insalubre o peligrosa, debía comunicarlo al Ayuntamiento de forma oficial para que éste manifestara, en el plazo de un mes, que estaba o no conforme, pues de no estarlo y no llegarse a un acuerdo entre ambos órganos se debería someter el asunto al Consejo de Ministros para que resolviese

---

<sup>64</sup> Manifiesta SAINZ MORENO, op. cit. pág. 61 que “*el alcance de la competencia municipal para exigir que las obras en dominio público marítimo sólo se realicen una vez obtenida la correspondiente licencia está determinado por el lugar en el que se realicen las obras. Cuando la obra se realiza en la zona marítimo-terrestre o en las playas, el requisito de la previa licencia es inexcusable, cuando se realiza en el mar territorial o en las aguas interiores, la licencia no es exigible en la primera fase de las obras, pero si lo es en la fase posterior, cuando las obras han dado lugar a construcciones o terrenos ganados al mar.*”

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

sobre el mismo<sup>65</sup>.

El art. 180 del TRLS 1976 establecía la necesidad de la preceptiva licencia para los actos relacionados en el art. 178 de dicho cuerpo legislativo, incluso cuando fueran obras promovidas por órganos del Estado o Entidades de derecho público, si bien acto seguido se establecía la posibilidad de que por razones de urgencia o excepcional interés público, se siguiese un procedimiento especial, donde en caso de discrepancia entre el Ayuntamiento y el Ministerio correspondiente en función de la materia decidiría finalmente el Consejo de Ministros.

El art. 242.1 del TRLS 1992, establecía que TODO ACTO DE EDIFICACIÓN requerirá la preceptiva licencia municipal. Un régimen muy similar es el que se recogió por el art. 244 TRLS 1992, que sobrevivió en parte al recurso de inconstitucionalidad contra el TRLS de 1992.

El art. fue objeto de numerosos conflictos competenciales sobre los cuales el TC se ha manifestado en diversas ocasiones. BASSOLS COMA<sup>66</sup>, realiza un minucioso estudio de este tema en relación a las obras del Estado y licencias urbanísticas municipales en nuestra legislación, destacando entre otros, los siguientes aspectos.

Pone de manifiesto, como el Real Decreto 1662/1978 por el que se aprobó el Reglamento de Disciplina Urbanística (arts. 7 a 9) introdujo alguna matizaciones instrumentales y procedimentales, como por ejemplo la necesidad de que la disconformidad del Ayuntamiento “necesariamente” fuese motivada, estableciéndose un plazo de tres meses para elevar el expediente al Consejo de Ministros, etc...

---

<sup>65</sup> En este sentido el Tribunal Constitucional en su sentencia 56/86, de 13 de mayo, ha declarado que la titularidad estatal de la competencia establecida en el artículo 182.2 de la Ley del Suelo, en virtud de la cual se establece una excepción al régimen urbanístico general, no infringe la distribución de competencias establecida por la Constitución.

<sup>66</sup> BASSOLS COMA, M. “*Las obras públicas y el Urbanismo: Los Actos de uso del Suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado*”. Editorial MOPTMA, 1994.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Si nos centramos en el art. 244 TRLS 1992, tenemos que señalar que tras la CE de 1978 y el establecimiento del Estado de las Autonomías y la elevación a constitucional del principio de Autonomía Municipal, se ha producido como sabemos una profunda alteración del Sistema preconstitucional.

##### *244. Actos promovidos por las Administraciones públicas [...]*

*2. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.*

*En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Obras Públicas y Transportes, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe sucesivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes, y de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística.*

*3. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con el planeamiento y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de Obras Públicas y Transportes, a los efectos prevenidos en el mismo.*

*4. Se exceptuarán de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros,*



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*previa propuesta del Ministro de Obras Públicas y Transportes, a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.*

Tanto el art. 242 del TRLS 1992, como de su predecesor, el art. 180 del TRLS 1976 se deduce claramente que son TODOS LOS ACTOS DE EDIFICACIÓN los que requieren PRECEPTIVA LICENCIA MUNICIPAL, pasándose a regular el especial supuesto de las actuaciones promovidas por las Administraciones Públicas en el art. 244 del TRLS 1992 y el anterior 180 del TRLS 1976.

Por su parte los artículos 7 a 9 del Reglamento de Disciplina Urbanística:

*Art. 7.1. Los actos relacionados con el artículo 1 que se promuevan por órganos del Estado o Entidades de Derecho público que administren bienes estatales estarán igualmente sujetos a licencia municipal.*

*2. Si el proyecto afectare a varios Municipios, la licencia habrá de solicitarse de todos ellos simultáneamente o sucesivamente.*

*Art. 8.1. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento o Ayuntamientos correspondientes del proyecto de que se trate, para que, en el plazo de un mes, notifiquen la conformidad o disconformidad con el planeamiento urbanístico en vigor, entendiéndose que si en dicho plazo no se manifiesta una disconformidad expresa, se considerará que existe conformidad al proyecto por parte del Ayuntamiento.*

*2. La notificación de la conformidad o el transcurso del plazo a que se refiere el número anterior habilitará, sin más, a la Administración interesada para la ejecución del proyecto de que se trate.*

*3. En caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*Central de Urbanismo, en el plazo de tres meses. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la Ley del Suelo.*

*Art. 9. 1. El Ayuntamiento podrá, en todo caso, acordar la suspensión de las obras a que se refiere el artículo 1, cuando se pretendiese llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento que se establece en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, a los efectos prevenidos en el mismo.*

*2. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.*

El primer problema que cronológicamente hablando se suscitó en relación a la puesta en marcha de las autonomías fue el relativo a la transferencia de las competencias en materia urbanística, como manifiesta J.A. GARCIA TREVIJANO “Aspectos sobre las transferencias de potestades a las Comunidades Autónomas: El art. 180 de la Ley del Suelo” (RAP nº 100-102 Vol. III, 1983). El citado autor pone de manifiesto que en la mayoría de los Decretos de Transferencias se reservaron a favor del Consejo de Ministros las Competencias del art. 180 de la Ley del Suelo (TRLS 1976).

No obstante es de destacar que cuando las CC.AA. internalizaron las transferencias asumidas por sus propios ordenamientos, recogieron la técnica y la redacción del art. 180 respecto a sus propias administraciones públicas. En este sentido, el decreto 69/1983, de 30 de junio, sobre distribución de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo ante los órganos de la Comunidad Autónoma de Madrid, atribuyó a su Consejo de gobierno “*decidir sobre la procedencia de la ejecución de los*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*proyectos a que se refiere el art. 180 de la Ley del suelo, cuando hayan sido promovidos por órganos o entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma, en el caso de disconformidad a que se refiere el apartado 2 de dicho artículo”.*

El problema puede derivar del hecho, que en la práctica ocurrió, de que las CC.AA. comiencen a legislar, optando por ejemplo por ampliar el número de supuestos que establecía el art. 178 del TRLS 1976, en los que era necesario la solicitud de licencia. Así ocurrió en la Ley de las Islas Baleares (Ley 10/1990), ya derogada, en la cual su art. 2 contenía un listado de veinte apartados o tipos de obras y actos de uso de suelo en los que se necesita la solicitud de licencia.

El art. 244 TRLS 1992, pese a tener una nueva redacción respecto de su antecesor, mantuvo la esencia de su antecesor, el art. 180 TRLS 1976 pero, eso sí, introduciendo modificaciones parciales en algunos párrafos.

En la actualidad son las leyes urbanísticas de cada una de las Comunidades Autónomas las que han regulado los actos sujetos a licencia, procedimiento, etc. A modo de ejemplo podemos citar el artículo 224 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, que efectivamente somete a licencia las actuaciones promovidas por las Administraciones Públicas:

***“Artículo 224. Actos promovidos por administraciones públicas***

*1. Los actos especificados en el artículo 213 de esta ley que sean promovidos por la administración General del Estado, por la Generalitat o por las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas, estarán sujetos a licencia municipal, salvo las excepciones previstas en la legislación sectorial aplicable.*

*2. El órgano promotor de la obra remitirá al ayuntamiento el proyecto, para su examen durante el plazo de dos meses, con simultánea información pública del mismo si fuera*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*necesaria. El proyecto se acompañará de memoria justificativa del cumplimiento de la normativa urbanística y planeamiento aplicable. El plazo podrá ser reducido en supuestos de urgencia.*

*3. Si el ayuntamiento manifestase oposición fundada al proyecto, la conselleria competente en materia de ordenación del territorio resolverá razonadamente sobre la ejecución o modificación de dicho proyecto.*

*4. Cuando la obra sea promovida por la administración del Estado se sujetará a las prescripciones legales que le sean aplicables”.*

##### **2.2.2 Situación tras la Promulgación de la L.C. de 1969.**

Como ya he señalado la mayor parte de los problemas competenciales fueron debidos principalmente a la negación de forma sistemática por parte del MOP, de la competencia de los Ayuntamientos, en base al art. 19 de la L.C. de 1969 que negaba la facultad de los Ayuntamientos para promover o formular los Planes de Ordenación de las Playas, reservándoles tan solo la posibilidad de solicitarlo al MOP, que sólo si lo consideraba oportuno lo redactaría según lo previsto en el art. 10 (8) de la L.C. 1969.

Pese a que con la entrada en vigor de esta Ley de 1969 se reafirmase la competencia estatal en la materia, podemos sostener que el Ayuntamiento mantenía su competencia y por tanto podía ordenar las playas y ZMT basándose en la legislación urbanística, mientras que el MOP también lo podía hacer, pero en este caso su competencia se derivaba de la propia L.C. 1969.

Los planes de ordenación de las playas, al no precisar de forma clara la atribución de competencias a los respectivos órganos facultados para intervenir en su tramitación y aprobación, motivaron precisamente todos estos problemas competenciales que ahora estudiamos, conduciendo a la doctrina científica a plantearse si dichos planes merecían ser considerados de forma independiente o si por el contrario no sería mejor darles el mismo

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

enfoque que a los planes especiales de la Ley del Suelo que distinguían se por un procedimiento especial, caracterizado por la obligatoria intervención de todos los órganos afectados (vid. pto. III, 2.5 de este estudio). Así el Reglamento de Planeamiento de 1978 en su art. 145 habilitaba a los servicios de la Dirección General de Puertos y Costas para la redacción de los planes especiales, en el caso de que el objetivo de su desarrollo fuese de infraestructuras básicas, protección de paisaje, vías de comunicación, medio natural o la conservación y mejora de determinados lugares, por lo que parece que encontramos suficientes elementos en la propia legislación urbanística para conseguir ordenar la playa y la ZMT, lo que haría factible prescindir de aquellos nuevos instrumentos, que lo único que consiguieron fue complicar aún más la situación.

La Jurisprudencia fue la encargada de dar solución a los continuos problemas suscitados entre las diversas administraciones, primero la Estatal y la Local, para ampliarse el problema con la aparición del Estado de las Autonomías.

A continuación paso a referir algunas muestras de la abundante Jurisprudencia en relación a esta materia.

- **La STS de 24 de enero de 1974** resolvía sobre la impugnación del acuerdo municipal denegatorio de Licencia de Construcción de un edificio en la ZMT, (habiendo obtenido previamente la correspondiente concesión del MOP), por estar en vigor en aquel momento el acuerdo de suspensión de licencias adoptado por el Ayuntamiento y al infringir la solicitud las normas subsidiarias del planeamiento.

Esta sentencia afirmaba una competencia concurrente del Ayuntamiento y el MOP para ordenar la ZMT, siendo así el Ayuntamiento el único competente para acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de edificación, aún incluso en el supuesto de que la ordenación fuese realizada en virtud de lo establecido por el art. 19 de la LC, 1969 (planes de ordenación de las playas).

Por último esta sentencia sostenía que las Normas Subsidiarias de Planeamiento también podían encargarse de ordenar la edificación de las playas.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

La conclusión que extraemos es que el Ayuntamiento era titular de una competencia que le venía atribuida en virtud de la legislación urbanística en sí, mientras que el MOP basaba su competencia para ordenar la misma ZMT de la propia LC 1969.

**-STS de 16 de diciembre de 1977.** Esta Sentencia analiza un caso en que el Ayuntamiento no hizo uso de la facultad de ordenación urbanística a través de los correspondientes instrumentos de planificación. La Sentencia reconoce expresamente que las playas y la ZMT, en cuanto forman parte del término municipal, se hallan sujetas a la posibilidad de ordenación urbanística por parte de los Ayuntamientos a través de los Planes Generales, así como de otros instrumentos urbanísticos. Pese a este reconocimiento expreso, el Tribunal considera que cuando dicha posibilidad no es puesta en práctica por el Ayuntamiento, sino que éste requiere al MOP para que subrogándose en su lugar y estableciese la ordenación de la playa y éste así lo hace, ya no es posible invocar su derecho y tratar de aplicar criterios de ordenación derivados de la legislación urbanística. (En este caso invocaba el artículo 69 y consiguientes limitaciones para el suelo rústico de la L.S.1956).

La conclusión que cabe extraer de dicha sentencia es que en aquellos casos en que el Instrumento de Planeamiento no recogiese ninguna previsión sobre la playa (supuesto muy normal por otra parte en esa época) no por ello cabía la posibilidad de otorgarle por ministerio de la Ley, la clasificación de suelo rústico (según la anterior terminología) o no urbanizable.

Según algún sector doctrinal, encabezado por ALVAREZ MERINO,<sup>67</sup> en el supuesto de que una playa fuese clasificada como suelo no urbanizable en el planeamiento municipal correspondiente, se podría formular sobre la misma un plan sectorial que modificase la ordenación, sin necesidad de acudir al procedimiento de modificación previsto en la Ley del Suelo, lo que evidentemente, como bien considera este autor,

---

<sup>67</sup> ALVAREZ MERINO, J. “*A propósito de los planes de ordenación de las playas*”, Revista de Derecho Urbanístico, núm. 86, Madrid, 1984.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

introducía una importante carga de inseguridad jurídica y que siempre habría de entender que se circunscribía a los supuestos en los que el P.G.O.U. no contuviese regulación de los terrenos de la ZMT pero nunca cuando aquel lo regulase expresamente.

- **Sentencia de 30 de junio de 1979.** Caso contrario al anterior, pues si en aquel el supuesto de hecho partía del frecuente supuesto en que el PG o las NNSS no recogiesen previsión alguna sobre la ordenación de las playas, el Tribunal Supremo en esta sentencia resuelve sobre el supuesto de un Plan de Ordenación de la Playa formulado sobre una extensión objeto ya de regulación por un PGOU. En esta ocasión tras reafirmar la competencia municipal del municipio en materia urbanística sobre los terrenos, aún cuando éstos formasen parte de la ZMT, extiende dicha competencia a la prerrogativa de ordenar la demolición de las obras e impedir definitivamente los usos incluso en los supuestos de licencias ya concedidas, cuando *"...se comprobare que eran improcedentes (art. 171, 2.a de la repetida Ley del Suelo); sin que a todo esto se oponga la nueva normativa de la Ley de Costas 28/1969 de 26 de abril..."*

Vemos así como los Planes de Ordenación de las Playas no podían contradecir a los elementos urbanísticos de ordenación municipal.

Tras el estudio de esta jurisprudencia se pone de manifiesto lo que venimos comprobando a lo largo del presente estudio, es decir la necesidad de armonizar las diferentes competencias concurrentes para lograr una efectiva ordenación del territorio de la ZMT.

El profesor MENENDEZ REXACH apuntaba al final de su trabajo ya citado anteriormente, un catálogo de los posibles instrumentos de ordenación de la playa, que venía a ser el siguiente:

- Plan Director Territorial.
- Plan de Ordenación General de la Ley de Costas.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

- Normas Provisionales conforme a la Ley de Costas.
- Plan General Municipal de Ordenación.
- Normas Subsidiarias de Planeamiento (Municipales o de ámbito Provincial).
- Plan especial de protección conforme a la legislación urbanística (con o sin Plan General Previo o Normas Subsidiarias, en su caso).

Precisaba no obstante dicho Catálogo, en función de la posibilidad de que los instrumentos de ordenación urbanística pudiesen ser varios y concurrir con la ordenación sectorial regulada en la Ley de Costas de 1969.

De esta manera señala el citado autor los siguientes supuestos:

- a) Playas ordenadas mediante Plan Director Territorial, con o sin Plan Especial de desarrollo del mismo y Plan Sectorial (o normas provisionales.)
- b) Plan General Municipal (o normas subsidiarias) con o sin Plan Especial de desarrollo del mismo y Plan Sectorial (o normas provisionales).
- c) Plan Especial Urbanístico (sin PDT ni PGM previo) y Plan Sectorial (o normas subsidiarias).

Las conclusiones que se pueden extraer de todo ello son las siguientes:

- 1) Los planeamientos urbanístico y sectorial tenían un contenido diferente. El sectorial quedaba encuadrado exclusivamente en la regulación del uso y aprovechamiento de determinados bienes de dominio público, en este caso principalmente la ZMT, puertos ...
- 2) Para el supuesto de que existiese un previo régimen urbanístico, los usos y aprovechamientos que determinasen los planes sectoriales de Ordenación de las



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Playas, debían ajustarse a los "standares urbanísticos" fijados por dicho régimen urbanístico.

3) Los planes urbanísticos podrían ordenar la Playa y la ZMT en defecto de ordenación sectorial, y aun existiendo ésta, podían establecer medidas de protección para evitar la degradación del medio al que nos referimos, si bien nunca podrían contradecir la legislación sectorial.

4) Los Planes Generales de Ordenación, a la hora de ser aprobados, debían tener en cuenta no solo las normas especiales, sino también los planes sectoriales en vigor.

5) La aprobación de un Plan Director Territorial de ordenación exigía la obligación de adaptar a éste los planes sectoriales que existiesen.

6) Por último y en definitiva un Plan de Ordenación General de la Playa que hubiese sido aprobado de acuerdo a la legislación de costas prevalecería sobre las determinaciones que sobre ese objeto específico (uso y aprovechamiento del dominio público) se contuviesen en el planeamiento urbanístico municipal, aunque este podía contener medidas adicionales de protección.

Pese a ello estos Planes de Ordenación General de las playas debían en todo caso adaptarse a los posibles Planes Directores Territoriales que en su caso se aprobasen.

##### **2.2.3. Competencia Municipal y Centros de interés turístico.**

Tras analizar el problema de los Planes Municipales y los de ordenación de las playas y antes de pasar al siguiente punto, me gustaría comentar brevemente un problema similar que se planteaba de nuevo con respecto de la competencia municipal para ordenar su territorio. Me refiero concretamente a lo relacionado con las licencias que incidían sobre

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

centros de interés turístico nacional<sup>68</sup>, según la Ley de 28 de diciembre de 1963. Aunque esta materia ya ha sido tratada a lo largo de este estudio (vid II.2, 2.2) he preferido aguardar hasta este momento para citar alguna de la Jurisprudencia recaída en torno a este controvertido tema, ya que guarda íntima relación con el problema que acabamos de analizar sobre los Planes de Ordenación de Playas de la L.C. 1969.

Efectivamente se vuelve a plantearla problemática de la Autonomía Municipal y su competencia para ordenar urbanísticamente su territorio y por tanto en relación a las licencias que incidían sobre centros de interés turístico nacional.

En la Sentencia de 22 de mayo de 1990 el T.S. analiza el supuesto de una construcción realizada sin licencia municipal, si bien el promotor alegaba que no era necesaria por tratarse de un Centro Turístico de Interés Nacional que no la requería, bastando según éste, con pagar las tasas al Ayuntamiento siendo el entonces Mº. de Información y Turismo, o por transferencia de competencia el órgano correspondiente de la Xunta de Galicia, y no el Ayuntamiento, el que tenía competencia en este caso.

En los fundamentos jurídicos de la Sentencia apelada, fundamentos aceptados por el T.S., se niega rotundamente la tesis del promotor, ya que se considera patente y manifiesta la facultad del Ayuntamiento de *"ordenar urbanísticamente su término municipal en el ejercicio de su potestad de gobierno de los intereses propios del territorio comprendido en los límites del municipio, de acuerdo con los arts. 137 y 140 de la C.E....que completan el vigente art. 22 de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985..., que a su vez siguió la pauta marcada por los arts. 101.2 y 21.e del Texto Refundido de la Ley de Bases de Régimen Local de 24 de junio de 28 de diciembre, cuyo objeto es la ordenación turística del territorio nacional por medio de la planificación y desarrollo de centros y zonas de interés turístico, estableciéndose en la tabla de vigencias de disposiciones afectadas por la Ley 19/75 de 2 de mayo de reforma de la Ley sobre régimen del Suelo, que la de 28 de*

---

<sup>68</sup> Vid ORTEGA GARCIA, A, "Aplicación de la Ley del Suelo a la tramitación..." \_op. cit págs.67 y ss.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*diciembre de 1963 y su Reglamento de 23 de diciembre de 1964 continuarían en vigor sólo en lo que no se opusieran al Texto Refundido, y dentro de las competencias que en esta materia corresponden a los Ayuntamientos, la más característica es, precisamente, la Licencia a través de la cual se ejerce el control preventivo de la legalidad urbanística como competencia exclusiva del Ayuntamiento razones por las que el procedimiento para su otorgamiento ha de ajustarse a la legislación de Régimen Local y en concreto al Reglamento de Servicios...".*

Vemos así como al igual que en las Sentencias relacionadas con los Planes de Ordenación de las Playas, se está reconociendo expresamente la autonomía municipal y su competencia para otorgar, suspender y denegar licencias en los terrenos de su término.

En términos muy similares se pronuncia el TS en su Sentencia de 29 de abril de 1988 (Az 3292), si bien contiene un muy interesante voto particular que afirma que las competencias sobre esos centros y zonas no corresponden a los Ayuntamientos, sino a los órganos de la Comunidad Autónoma a los que se les haya atribuido la competencia relativa a turismo. Personalmente me inclino por la postura mantenida por la Sala, no pudiendo reconocer esta negación de la autonomía municipal que realiza este voto particular.

##### **2.2.4. Deslinde de los Municipios Costeros.**

Hasta este momento hemos venido comprobando la continua referencia que hace la Doctrina y la Jurisprudencia a la competencia municipal para ordenar urbanísticamente los terrenos incluidos en su término municipal. Ahora bien, ¿qué debemos entender por término municipal? ¿Hasta dónde es extensible esa competencia? ¿Qué límites territoriales se han de fijar a estos términos municipales en tanto y cuanto se encuentran lindando con el mar?

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

SAINZ MORENO<sup>69</sup> realiza un minucioso estudio y se plantea la cuestión de si ¿comprende solo el territorio terrestre o también el mar territorial?<sup>70</sup> y ¿En qué situación quedan las playas y la ZMT?. La conclusión a que se llega tras analizar la Doctrina del Consejo de Estado así como la Jurisprudencia del T.S. y T.C. no es otra que la de sostener que aunque el mar territorial linde con los municipios, no forma parte de éste, sin bien tanto las playas como la ZMT, sí son integrantes de este territorio municipal como ya hemos estudiado en los puntos anteriores.

El problema se plantea con el mar territorial y las aguas interiores. El TS en sus sentencias de 20 de septiembre de 1984 de forma directa, y en otras de 4 de noviembre de 1985 y 28 de febrero de 1986, indirectamente, declara que el mar territorial y en su caso, las aguas interiores no forman parte del territorio municipal, de modo que las obras que allí se realizan no necesitan licencia municipal ya que se encuentran fuera del término municipal, si bien cuando dichas obras den lugar a ganar terrenos al mar, este terreno quedará incorporado al municipio y por ello desde ese momento las obras futuras sobre él, ya estarán sometidas a la referida licencia municipal. La duda no obstante surgen en aquellos supuestos en los que las obras se realizan en el mar territorial, pero se encuentran enlazadas con tierra firme, como el caso de la construcción de diques. SAINZ MORENO contrasta los criterios seguidos por las sentencias antes referidas y llega a la conclusión de que lo determinante en el caso de obras enlazadas con tierra firme será la consideración de si la obra se realiza predominantemente en el mar territorial o bien en la ZMT.

Por último la Sentencia del TS, Sala Especial de Revisión de 4 de febrero de 1987, realiza la distinción que venimos observando, diferenciando dos fases”:*... la inicial, para la cual se reconoce competencia exclusiva del Estado, y la posterior, cuando los terrenos ganados al mar a consecuencia de las obras del puerto, por accesión artificial, pasan a formar parte de la ZMT, momento en que hay que observar la ordenación urbanística*

---

<sup>69</sup>SAINZ MORENO, F, “*Término Municipal y Dominio Marítimo*” Revista de Administración Pública, 112, enero-abril, 1987.

<sup>70</sup> Vid también RODRÍGUEZ MORO, N. “*Las diversas competencias que concurren en la zona marítimo terrestre*” REUL, Madrid, 1964

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*para los usos del suelo, siendo entonces exigible la licencia municipal correspondiente".*

##### Deslinde:

En los supuestos que venimos estudiando hay que señalar que no son de aplicación las reglas generales del deslinde de los términos municipales. (Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales - RD 1960/1986, de 11 de julio, arts. 17 y ss.)<sup>71</sup>

Las reglas que resultan aplicables en estos supuestos, eran antes las especiales establecidas por la LC 1969 (arts. 6 y 7) y su Reglamento (arts. 12 y 14), y hoy tras la entrada en vigor de la L.C. 1988, y la reciente modificación operada por la Ley 2/2013 por los arts. 11 ss. de la misma, siendo en ambos casos la Administración del Estado la competente para realizarlo.

### **3. ACTUAL SITUACIÓN DEL RÉGIMEN COMPETENCIAL.**

Tras la entrada en vigor de la Constitución Española y la aparición del llamado Estado de las Autonomías, el engranaje competencial aún se ha complicado más.

El artículo 148 de la CE permite, como ya es sabido, a las CCAA asumir competencias en relación con la ordenación del territorio, que parece extenderse a la ordenación del litoral. También este artículo 148 apartado 1.6º permite a las CCAA asumir competencias en relación a los puertos de refugio, los deportivos y en general los que no desarrollen actividades comerciales, y haciendo uso de estas posibilidades, han recibido transferencias

---

<sup>71</sup> Conforme se señalaba en los artículos 6 y 7 de la Ley de Costas de 1969 y en los artículos 12 a 14 de su Reglamento en este supuesto resultan de aplicación las reglas especiales del deslinde del dominio marítimo. Conforme a estas normas correspondía al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo practicar los deslindes de los bienes de dominio público “mediante procedimiento administrativo “ y con Audiencia de los Ministerios competentes, los Ayuntamientos interesados y los particulares colindantes. El deslinde por tanto y aun a pesar del interés propio del municipio estaba, y sigue estándolo en la vigente legislación de costas, reservado a la Administración del Estado.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

en materia de ordenación del litoral y Vertidos al Mar, las CCAA de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad de Valencia, Galicia, Murcia y País Vasco.

Dichas transferencias se amparan en las siguientes normas: artículo 148.1.3 y 132.2 de la Constitución, excepto Cataluña y País Vasco que no hacen referencia a la misma, y en los siguientes artículos de los Estatutos de Autonomía: Andalucía: arts. 13.8. y 17,6; Asturias: arts. 10.1.b) y 12.a); Baleares: arts. 10.3 y 12.3; Canarias: arts. 33.a) y 34.a.3) y la Ley Orgánica 11/1983, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA); Galicia: arts. 27.3 y 29.4; Murcia: arts. 10.1.b) y 12.1; Comunidad de Valencia: arts. 31.9 y 33.9; Cataluña: arts. 9.9 y 11.10; País Vasco: art. 10.31.

Así nos encontramos que de acuerdo con la CE y los diferentes Estatutos de Autonomía se nos muestra una triple clasificación de funciones:

- A. Funciones Traspasadas a las CCAA.
- B. Funciones Reservadas a la Administración del Estado.
- C. Funciones Concurrentes.

##### **3.1. Funciones Traspasadas a las CCAA.**

Los Reales Decretos de traspasos en materia de Ordenación del litoral y vertidos al mar a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia, así como el Real Decreto de traspasos en materia de ordenación del Litoral a Cataluña, recogen de forma pormenorizada las funciones que la respectiva comunidad asume en dichas materias. Sin embargo el caso vasco no presenta esta pormenorización ya que el Real Decreto de Traspasos en materia de Ordenación del territorio y del litoral y urbanismo al País Vasco transfiere de una forma general estas competencias que eran ejercidas por el Estado. Añade que dentro de dichas competencias se hallan todas las que correspondían al Estado en virtud de la Ley del Suelo y en las disposiciones posteriores que la desarrollasen y complementasen, así como aquellas que

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

siendo anteriores a su entrada en vigor, no hubiesen sido derogadas por dicho texto legal. Dichas competencias comprenden todas las atribuciones en los órdenes normativo, resolutivo, consultivo y de cualquier otro género atribuidos a la Administración del Estado por las disposiciones vigentes en las citadas materias.

Así pues, todos los Reales Decretos de traspasos en la materia, excepto el del País Vasco, recogen las siguientes funciones que asume la respectiva Comunidad, con ciertas diferencias para algunas de ellas:

- a) Formular, tramitar y aprobar, previo informe favorable de los órganos competentes de la Administración del Estado, los planes de ordenación del litoral -Andalucía, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia- o bien, formular, tramitar, (...) las zonas costeras como parte integrante de su territorio -Asturias y Murcia-.

Esta función, asumida por todas las Comunidades Autónomas señaladas presenta, sin embargo, diferentes matices para algunas de ellas. Así los Reales Decretos para Andalucía, Canarias y Valencia especifican que en dichos planes *"podrán incluirse las playas, y, en su caso la zona marítimo terrestre. Estas zonas de dominio público podrán ser consideradas como incluidas en una ordenación integrada del territorio, utilizando los instrumentos de planeamientos específicos"*. En estos casos, dichos planes deberán reproducir la línea de deslinde que delimita este dominio público marítimo.

Los Reales Decretos para Asturias y Murcia señalan así mismo que podrán incluirse en estos planes las playas, y, en su caso la zona marítimo terrestre, pero considerada como incluida en una ordenación integrada del territorio y no como zona aislada, utilizando para ello los medios de planificación adecuados. Dicha ordenación, al igual que en el caso anterior, deberá reproducir la línea de deslinde que delimita el dominio público marítimo-terrestre.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Los Reales Decretos de traspasos en la materia para Galicia y Baleares especifican que esta función se asume respecto de los planes de ordenación del litoral que incluye las playas y/o la zona marítimo terrestre. En dichos planes nuevamente se establece que deberá reproducirse la línea de deslinde que delimita el dominio marítimo terrestre.

Especifican los Reales Decretos reseñados que las facultades de ordenación del litoral, se entienden sin perjuicio de las competencias que, en este sentido, corresponden a la Administración del Estado, de acuerdo con lo que dispone la Ley de Costas y el Reglamento para su ejecución (Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Murcia y Asturias) o bien, sin perjuicio de las que corresponden a la Administración del Estado, por razón de la titularidad estatal a la que alude el artículo 132.2. de la Constitución y por razón de las demás competencias que constitucionalmente corresponde a la Administración.

Por último, el Real Decreto de traspasos para Cataluña señala que en estos planes podrán incluirse las playas, pero en ningún caso la zona marítimo-terrestre.

Se transfiere también en este Decreto a la Generalidad la competencia para *"autorizar los usos del suelo que ajustados a planeamiento pretendan localizarse en la zona ordenada"*.

Además, la Generalidad, previo pronunciamiento favorable sobre la acomodación del uso del suelo al correspondiente plan, tramitará en la forma establecida en la Ley de Costas y su Reglamento los expedientes de dominio público, que en todo caso, corresponda resolver a la Administración del Estado, sin perjuicio de que la notificación de la resolución se realice a través de los órganos competentes de la Generalidad.

Añade este Real Decreto que cuando la zona marítimo-terrestre, excluida con carácter general de la ordenación, pierda su calidad de tal, se realizará un nuevo deslinde por la Administración del Estado y que en los supuestos de expedientes de concesión que



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

conlleven ganar terrenos al mar que no vayan a tener carácter de zona marítimo-terrestre, se establecerá en la correspondiente Orden la nueva línea de deslinde.

El Real Decreto de traspasos para el País Vasco transfiere a esta Comunidad, como se señala más arriba, de forma general, todas las facultades que el Estado ejerce en relación con la ordenación del territorio, del litoral y de urbanismo.

- b) Autorizar las obras de instalaciones de vertidos industriales y contaminantes en sus respectivas aguas litorales, así como la inspección de las mismas, sin perjuicio de las competencias en orden al otorgamiento de las concesiones sobre el dominio público que, en todo caso, corresponden al Estado. A estos efectos, la tramitación de los expedientes de concesión de obras e instalaciones de vertidos, por la respectiva Comunidad se hará de acuerdo con la Ley de Costas y su Reglamento.

Los Reales Decretos a Galicia y Baleares, añaden dos apartados más, en los que señalan que se asumen por las citadas Comunidades la tramitación de las concesiones de todas las instalaciones portuarias y deportivas que sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en virtud de lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía y, la facultad para emitir informe en los proyectos de obras marítimas y en los expedientes de concesiones y autorizaciones que tramite el Estado.

#### **3.2. Funciones Reservadas a la Administración del Estado.**

Los Reales Decretos de traspasos a las Comunidades de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia, incluyen en forma muy similar, un apartado en el que se señalan las competencias y funciones que se reserva la Administración del Estado, y que, con las particularidades que para alguna de ellas se señalan, son las siguientes:

- a) Emitir informe preceptivo y vinculante, con carácter previo a la aprobación

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

definitiva de los planes de ordenación del litoral, o bien, de los planes que integren la ordenación de las playas de dominio público marítimo-terrestre<sup>72</sup> (Asturias y Murcia). Dicho informe deberá emitirse en el plazo de un mes, transcurrido el cual se considerará favorable, sin que ello presuponga la obligación de la Administración del Estado de otorgar la concesión o autorización que se solicite, pudiendo denegarlos justificadamente por razones de interés público.

- b) Instar a la Comunidad Autónoma para que redacte las normas para el establecimiento de los servicios de temporadas en las playas en el supuesto de que no existiera plan de ordenación. Si en el plazo de dos meses la Comunidad respectiva no lo hubiera hecho, dichas normas se formularán y tramitarán de acuerdo con los instrumentos para ello establecidos en la Ley de Costas y su Reglamento. Reserva sólo recogida en los Decretos para Andalucía, Valencia y Canarias.
- c) Tramitar y resolver, en su caso, todas las concesiones y autorizaciones incluidas en el dominio público marítimo, afectado o no por los planes de ordenación, notificando a la Comunidad dicha resolución. Los Reales Decretos para Galicia y

---

<sup>72</sup> La exigencia del informe de la Administración General del Estado es aplicable a todos los planes que ordenen el litoral, cualquiera que sea su denominación. Pero sólo se refiere a estos instrumentos, sin comprender los aprobados para su ejecución (fundamentalmente, instrumentos de distribución de beneficios de cargas y proyectos de urbanización). La STS de 21 de junio de 2001, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), rec. de casación núm. 8898/1996, es muy clara al respecto, “(...) los artículos 112-a) de la Ley de Costas y 205 de su Reglamento de 1 de diciembre de 1989 exigen el informe de la Administración del Estado en los casos de «Planes y Normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión». Pero un proyecto de reparcelación no es «un Plan o una Norma», sino que es simplemente un instrumento de ejecución del Plan o de la Norma, que no puede innovar en nada el ordenamiento urbanístico sino que lo lleva simplemente a la práctica .con una finalidad jurídica (lograr el reparto de beneficios y cargas), y con otra finalidad material (adaptar la configuración de las parcelas a las previsiones normativas). El proyecto de reparcelación no contiene determinaciones urbanísticas propias e independientes, sino que aplica al terreno las de los Planes o Normas que ejecutan. Son sólo los Planes o las Normas los que realizan el diseño urbanístico, y es, por lo tanto, sólo en los procedimientos de su elaboración que los artículos 112-a) de la Ley de Costas y 205 de su Reglamento exigen el informe de la Administración del Estado”.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*Baleares, añaden "excepto las que se refieren a instalaciones portuarias y deportivas que sean competencia exclusiva de la Comunidad, en virtud de lo establecido en su Estatuto.*

*Independientemente de los informes legalmente establecidos para el otorgamiento de las concesiones en las playas, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma.*

*Cuando exista plan de ordenación del litoral, aprobado conforme lo previsto en este Real Decreto, el otorgamiento deberá ajustarse a las determinaciones contenidas en él".*

El Real Decreto de traspasos a Cataluña recoge básicamente estas funciones, con algunas particularidades. Señala dicho Real Decreto, al igual que los anteriores, la necesidad de recabar informe de los organismos de la Administración del Estado competente en materia de dominio público marítimo, que deberá ser favorable para que se pueda proceder a su aprobación definitiva pero sin señalar ningún plazo para ello. También se reserva la Administración del Estado la facultad de resolver los expedientes de concesión del dominio público, pero la tramitación y la notificación de las mismas corresponde a la Generalidad.

Por último el Real Decreto de traspasos al País Vasco reserva a la Administración del Estado, los servicios y funciones que ésta presta en dicha Comunidad mediante el Instituto Nacional de Urbanismo y los demás entes de su Administración Institucional creados hasta la fecha o que en lo sucesivo se crearen en relación con las materias del presente acuerdo (ordenación del territorio, del litoral y el urbanismo.)

Una vez expuesto todo ello, he de señalar que precisamente las materias que se ha reservado el Estado y en concreto aquellas que han sido asumidas por la LC de 1988, han sido parte del detonante que hizo reaccionar a las CCAA contra la citada Ley, y que

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

desembocaron en la presentación de los recursos de inconstitucionalidad.<sup>73</sup> Efectivamente, del estudio de dichos recursos se deriva que se planteaban dos grandes series de cuestiones: a) por una parte las cuestiones competenciales, y b) de otra, las cuestiones de fondo, en especial temas sobre el Derecho de propiedad privada. Estos temas serán tratados en breve, en apartados posteriores.

---

<sup>73</sup> Procede citar en este punto la relevante sentencia del T.C núm. 77/1984 de 3 de julio, en la que se planteaba un conflicto positivo de competencias en el puerto de Bilbao.

*“La cuestión planteada en el presente conflicto de competencia consiste en determinar si las resoluciones de 2 y 3 de marzo de 1982 del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco, por la primera de las cuales se aprueba definitivamente el proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada solución Ugaldebieta, y por la segunda se aprueba el Plan Especial para dicha solución, con algunas precisiones y modificaciones, invaden la competencia exclusiva que ostenta el Estado sobre el puerto autónomo de Bilbao en cuanto que en dichas resoluciones se prevé que un ramal de la red viaria planeada penetrará en el ámbito de dicho puerto afectando a una porción de su zona de servicios y de la zona marítimo-terrestre. El Gobierno de la Nación alega al efecto la competencia exclusiva que está atribuida al Estado por el art. 149.1.20 sobre puertos de interés general, entre los que se encuentra el puerto autónomo de Bilbao. El Gobierno vasco no pone en duda esa competencia, pero entiende que no es obstáculo para que en el recinto del puerto pueda ejercitar la suya sobre ordenación del territorio y del litoral y sobre urbanismo que le reconoce el art. 10.31 del Estatuto de Autonomía del País*

*vasco (E.A.P.V.) en relación con el 148.1.3 de la Constitución. El Gobierno de la Nación alega al efecto la competencia exclusiva que está atribuida al Estado por el art. 149.1.20 sobre puertos de interés general, entre los que se encuentra el puerto autónomo de Bilbao. El Gobierno vasco no pone en duda esa competencia, pero entiende que no es obstáculo para que en el recinto del puerto pueda ejercitar la suya sobre ordenación del territorio y del litoral y sobre urbanismo que le reconoce el art. 10.31 del Estatuto de Autonomía del País vasco (E.A.P.V.) en relación con el 148.1.3 de la Constitución.*

*Añade en su fundamento jurídico segundo: La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal (Sentencia núm. 113/1983, fundamento jurídico 1). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así en el presente caso, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial.*

*No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe”.*

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, que la titularidad de la competencia controvertida en el presente conflicto corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

##### **3.3. Funciones Concurrentes.**

Una vez estudiadas las funciones reservadas al Estado, y las traspasadas a las CCAA, estimo oportuno hacer, aunque sólo sea una breve referencia, a lo establecido en los Decretos de Traspaso en orden a las funciones concurrentes y formas de cooperación. En este sentido ni el Real Decreto de Traspasos para Cataluña, ni el del País Vasco, hacen referencia a este tipo de funciones,

Los reales decretos del resto de las CCAA, señalan de forma idéntica lo siguiente:

*"Se desarrollarán cordialmente entre el MOPU y la respectiva Comunidad Autónoma las funciones indicadas en los epígrafes anteriores, en la forma que en los mismos se expresa".<sup>74</sup>*

---

<sup>74</sup> A continuación se pasa a exponer la relación de Decretos de Traspasos de las distintas CC.AA con competencia en materias relacionadas con el litoral.

##### ANDALUCIA

- R.D. 698/79 de 13 de febrero (BOE 5-4-79). Urbanismo.
- R.D. 1550/79 de 29 de junio (BOE 30-6-79). Se aplaza la efectividad de las transferencias previstas de urbanismo en el R.D. 698/79.
- R.D. 2802/83 de 25 de agosto (BOE 11-11-83). Estudios de ordenación del territorio y medio ambiente (CEOTMA).
- R.D. 2803/83 de 25 de agosto (BOE 11-11-83). Ordenación del litoral y vertidos al mar.
- R.D. 1820/85 de 1 de agosto (BOE 9-10-85). Participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES.)
- R.D. 3137/83 de 25 de agosto (BOE 24-12-83). Puertos.
- R.D. 3284/83 de 7 de diciembre (BOE 7-1-84). Acción territorial.
- R.D. 3334/83 de 5 de octubre (BOE 20-1-84). Medio Ambiente.
- R.D. 3481/83 de 28 de diciembre (BOE 20-2-84). Patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda.
- R.D. 951/84 de 28 de marzo (BOE 22-5-84). Carreteras.
- R.D. 1132/84 de 26 de marzo (BOE 18-6-84). Abastecimientos saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos.
- R.D. 1139/84 de 8 de junio (BOE 19-6-84). Valoración definitiva y ampliación de funciones en ordenación del territorio y urbanismo.
- R.D. 316/87 de 20 de febrero (BOE 4-3-87). Modificación y ampliación de medios en materia de carreteras.

##### ASTURIAS

- R.D. 2874/79 de 17 de diciembre (BOE 29-12-79). Urbanismo.
- R.D. 3082/82 de 24 de julio (BOE 12-11-82). Puertos.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

En virtud de los citados Decretos de Traspaso las CC.AA con litoral han desarrollado sus competencias en materia de Ordenación del litoral. Como ejemplo de alguna de esta normativa podemos encontrar a modo de ejemplo

- Cantabria: Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del litoral

---

-R.D. 3392/83 de 16 de noviembre (BOE 3-2-84). Ordenación de zonas costeras y vertidos al mar.  
-R.D. 3505/83 de 14 de diciembre (BOE 24-2-84). Medio ambiente.  
-R.D. 3511/83 de 16 de noviembre (BOE 25-2-84). Estudios de ordenación del territorio y medio ambiente. (CEOTMA.)  
-R.D. 3546/83 de 21 de diciembre (BOE 6-3-84). Acción territorial.  
-R.D. 1361/84 de 20 de junio (BOE 21-7-84). Patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda.  
-R.D. 1419/84 de 25 de abril (BOE 28-7-84). Valoración definitiva y ampliación de funciones en materia de urbanismo  
-R.D. 1596/84 de 1 de agosto (BOE 12-9-84). Valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados en materia de puertos.  
-R.D. 2168/84 de 1 de agosto (BOE 7-12-84). Carreteras.  
-R.D. 485/85 de 6 de marzo (BOE 15-4-85). Abastecimientos y saneamientos.  
-R.D. 963/87 de 17 de julio (BOE 27-8-87). Ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación de la vivienda.

##### CANARIAS

-R.D. 2843/79 de 7 de diciembre (BOE 24-12-79). Urbanismo.  
-R.D. 3364/83 de 2 de noviembre (BOE 30-1-84). Medio ambiente.  
-R.D. 959/84 de 29 de febrero (BOE 24-5-84.) Ordenación del litoral y vertidos al mar.  
-R.D. 810/85 de 30 de abril (BOE, 13-5-86.) SEPES.  
-R.D. 2250/85 de 23 de octubre (BOE 3-12-85.) Puertos.

##### CANTABRIA

-R.D. 2623/82 de 24 de julio (BOE 20-10-82.) Puertos.  
-R.D. 3060/82 de 24 de julio (BOE 20-11-82.) Ordenación del territorio y urbanismo.  
-R.D. 3335/83 de 1 de septiembre (BOE 20-1-84). Medio ambiente.  
-R.D. 1464/84 de 8 de febrero (BOE 6-8-84). Puertos.

##### CATALUÑA

-R.D. 1385/78 de 23 de junio (BOE 24-6-78). Urbanismo.  
-R.D. 2876/80 de 12 de diciembre (BOE 12-1-81). Puertos.  
-R.D. 3301/81 de 18 de diciembre (BOE 13-1-82). Ordenación del litoral.  
-R.D. 2496/83 de de julio (BOE 20-9-83.) Medio ambiente.

##### COMUNIDAD VALENCIANA

-R.D. 299/79 de enero (BOE 22-9-79). Urbanismo.  
-R.D. 3059/82 de 24 de julio (BOE 20-11- 82). Puertos.  
-R.D. 3411/83 de 2 de noviembre (BOE 10-2-84). Medio ambiente.  
-R.D. 2510/83 de 9 de noviembre (BOE 25-2-84). Ordenación del litoral y vertidos al mar.  
-R.D. 1986/85 de 9 de octubre (BOE 28-10-85). Valoración definitiva y ampliación de medios en materia de puertos.

##### GALICIA

-R.D. 212/79 de 26 de enero (BOE 12-2-79). Urbanismo.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

- Galicia: Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del territorio y del litoral de Galicia.
- 

-R.D. 3214/82 de 24 de julio (BOE 27-11-82). Puertos.  
-R.D. 971/84 de 28 de marzo (BOE 25-5-84). Medio ambiente.  
-R.D. 1662/84 de 1 de agosto (BOE 15-9-84). Valoración definitiva y ampliación de medios. Puertos.  
-R.D. 1870/85 DE 11 septiembre (BOE 15-10-85). Abastecimiento de aguas, saneamiento, encauzamiento y defensa de márgenes.

##### MURCIA

-R.D. 466/80 de 29 de febrero (BOE 15-3-89). Urbanismo.  
-R.D. 2925/82 de 12 de agosto (BOE 11-1-82). Puertos.  
-R.D. 2970/83 de 19 de octubre (BOE 2-12-83). Modifica el R.D. 2925/82. Puertos.  
-R.D. 884/84 de 28 de marzo (BOE 14-5-84) Ordenación de zonas costeras y vertidos al mar.  
-R.D. 1048/84 de 8 de febrero (BOE 3-6-84). Abastecimientos, encauzamientos, defensa de márgenes de ríos y regadíos.  
-R.D. 1595/84 de 1 de agosto (BOE 12-9-84). Valoración definitiva y ampliación de medios en materia de puertos.

##### PAIS VASCO

-R.D. 1981/78 de 17 de julio (BOE 21-8-78). Urbanismo.  
-R.D. 2581/80 de 21 de noviembre (BOE 4-12-80). Ordenación del territorio , litoral y urbanismo.  
-R.D. 2380/82 de 14 de mayo (BOE 24-9-82). Puertos.  
-R.D. 792/85 de 19 de abril (BOE 31-5-85). Medio ambiente.

##### BALEARES

-R.D. 2245/79 de 7 de septiembre (BOE 15-10-79). Urbanismo.  
-R.D. 3336/93 de 5 de octubre (BOE 20-1-84). Ordenación del territorio y medio ambiente.  
-R.D. 3563/83 de 28 de diciembre (BOE 10-3-84). Medio Ambiente.  
-R.D. 1123/84 de 8 de febrero (BOE 15-6-84). Valoración definitiva y ampliación de funciones. Urbanismo.  
-R.D. 1479/84 de 20 de junio (BOE 8-8-84). Patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda.  
-R.D. 1527/84 de 1 de agosto (BOE 24-8-84). Carreteras.  
-R.D. 356/85 de 29 de febrero (BOE 22-3-85). Ordenación del litoral y vertidos al mar.  
-R.D. 450/85 de 20 de febrero (BOE 11-4-85). Puertos.  
-R.D. 475/85 de 6 de marzo (BOE 12-4-85). Obras hidráulicas.

---

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Y asimismo se han aprobado numerosos instrumentos de ordenación territorial de ámbito litoral o costero, transcribiendo a continuación un cuadro resumen facilitado por los servicios Jurídicos de la Dirección General de Costas:

COMUNIDAD AUTONOMA	NOMBRE DE INSTRUMENTO	FECHA DE APROBACION	FECHA PUBLICACIÓN BOLETIN OFICIAL
ANDALUCIA	Directrices Regionales del Litoral de Andalucía	Aprobación definitiva 17/04/1990	
	Plan de Ordenación del Territorio del litoral Occidental de Huelva	Aprobación definitiva 14/03/2006	BOJA Nº 136 17/07/2006 (Corrección de errores en BOJA Nº 160 de 18/08/2006
	Plan de Ordenación del Litoral de Granada	Elaboración 14/03/2006	BOJA Nº 61 30/03/2006
	Plan de Ordenación del Litoral Oriental- Axarquía de Málaga	Aprobación Definitiva 27/6/2006	BOJA Nº 192 03/10/2006
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental	Aprobación definitiva 18/07/2006	BOJA Nº 196 9/10/2006
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz	Elaboración 27/03/2007	BOJA nº 85 02/05/2007
	Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense	Información Pública 17/10/2007	BOJA Nº 232 26/11/2007
ASTURIAS	Directrices Subregionales para la Franja Costera	Aprobación definitiva 16/12/1993	BOPA Nº 38 16/02/1994
	Plan territorial Especial del Litoral asturiano	Aprobación definitiva 25/05/2005	BOPA 25/05/2005
BALEARES	Plan territorial Insular de Menorca	Aprobación Definitiva 25/04/2003	BOIB 16/052003



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

	Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera	Aprobación Inicial 30/07/2004	BOIB 12/08/2004
	Plan Territorial Insular de Mallorca (PTM)	Aprobación Definitiva 13/12/2004	BOIB 31/12/2004
CANARIAS	Directrices de ordenación del litoral	Elaboración 23/03/2004	BOC N° 66 05/04/2004
	Plan Insular de Ordenación de Lanzarote	Aprobación definitiva 09/04/1991	BOC 17/06/1991
	Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura	Aprobación definitiva 02/04/2001	BOC 18/04/2001
	Plan Insular de Ordenación del El Hierro	Aprobación definitiva 17/06/2002	BOC 09/08/2002
	Plan Insular de Ordenación de Tenerife	Aprobación definitiva 16/10/2002	BOC 19/10/2002
	Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria	Aprobación definitiva 11/11/2003	BOC 01/12/2003
	Plan Insular de Ordenación La Gomera	Aprobación Provisional 05/08/2005	BOC N° 164 22/09/2005
	Plan Insular de Ordenación de Tenerife. Modificación para su adaptación a la Ley 19/2003 de las Directrices de Ordenación general	Avance 10/04/2007	BOC 5/2/2007
	PTE del Litoral de Candelaria (Tenerife)		
	PTE Litoral de Meloneras (Gran Canaria)		
	Plan Territorial especial de Ordenación del Litoral de Tauro (Gran Canaria)	Avance 18/11/2004	BOC 21/01/2005
CANTABRIA	Plan de Ordenación del Litoral	Aprobación definitiva 27/09/2004	BOC N° 21 27/10/2004
CATALUÑA	Plan Director Urbanístico del sistema Costero (PDUSC)	Aprobación Definitiva 25/05/2005	
	Plan Director urbanístico	Aprobación	DOGC

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

	de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado (PDUSC-2)	Definitiva 16/12/2005	17/02/2006
COMUNIDAD VALENCIANA	Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana	Exposición Pública 23/02/2005	
MURCIA	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	Aprobación Definitiva 18/06/2004	BORM 25/06/2004
PAÍS VASCO	Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV	Aprobación Definitiva 13/03/2007	BOPV N° 65 02/04/2007

#### **4. SOBRE LA RECIENTE STC 57/2015 DE FECHA 18/03/2015, RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 7826-2004, INTERPUESTO POR MÁS DE CINCUENTA SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN RELACIÓN CON LA LEY DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA 2/2004, DE 27 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APROBABA EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL.**

Una vez expuestos los Decretos de trasposos de competencias a las CCAA, y tras haber citado alguna de la normativa autonómica de ordenación del litoral con incidencias sobre el ámbito de los terrenos afectados por la Ley de Costas que estudiamos, y algunos de los instrumentos de ordenación territorial autonómicos específicamente aprobados para la ordenación y protección de la zona litoral, estimo de gran relevancia referirnos a la muy reciente STC del Pleno del TC, Número: 57/2015 de fecha 18/03/2015, publicada el 24/04/2015 recaída en el recurso: 7826/2004 en la que se da solución por el TC al Recurso de inconstitucionalidad 7826-2004, interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, por el que se aprobaba el Plan de Ordenación del Litoral.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Considero que la citada STC reviste gran interés para el presente estudio, en primer lugar por lo reciente que es el fallo, y por incidir directamente sobre el problema competencial sobre la zona que nos ocupa, fundamentalmente relativo a la autonomía municipal, y por analizar de una forma muy detallada la problemática e incidencia que desde un punto de vista práctico genera la aplicación de la ordenación del litoral, mediante técnicas e instrumentos concretos.

Tras una muy extensa exposición de los fundamentos de la inconstitucionalidad argumentados por los recurrentes y tras exponer la defensa que de contrario realiza la representación letrada de la comunidad, La Sentencia del TC entra a exponer sus Fundamentos Jurídicos, que pasamos a continuación a resumir.

En el núm. 1 de estos FD señala el TC que:

*”El origen de la Ley autonómica cuya constitucionalidad se controvierte en este proceso ha de buscarse en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Conforme a lo indicado en el apartado primero de esta disposición adicional, «en atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera, y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma, el Gobierno elaborará un Plan de Ordenación del Litoral....., el plan regional de ordenación territorial -al que, como se ha apreciado, se equiparaba por ministerio de la Ley el plan de ordenación del litoral.....*

*En esa misma disposición adicional se enumeran las funciones y contenido del plan de ordenación del litoral (apartados segundo y tercero), así como la documentación que debe contener (apartado cuarto). Siempre conforme a lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, el ámbito comprendido en el plan de ordenación del litoral «será el territorio correspondiente a los 37 municipios costeros existentes en la Comunidad Autónoma, excluyéndose del mismo los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial aprobado definitivamente, así como aquellos otros que gocen ya de algún instrumento especial de protección por corresponder a zonas declaradas Espacios Naturales Protegidos o que dispongan de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en vigor» (apartado quinto).*

Con relación al objeto de la ley recurrida el TC señala:

*“„„„tiene por objeto tanto la aprobación del propio plan «con la finalidad de dotar de una protección integral y efectiva a la franja costera» y «el establecimiento de criterios para la ordenación del territorio de los municipios costeros de Cantabria».*

Sigue señalando el modelo territorial que se define por la Ley así como la diferencia que realiza entre las que denomina áreas de protección, de ordenación y las actuaciones integradas estratégicas, posiblemente uno de los contenidos de la Ley más atacados por los recurrentes, como más adelante se expondrá. Dice así el TC:

*La Ley define un «modelo territorial» (rúbrica del título I) articulado sobre tres tipos de áreas: área de protección .....divididas por el art. 8 en áreas de protección ambiental y áreas de protección litoral; áreas de ordenación [«ámbitos de organización del modelo territorial en el que se hace compatible el crecimiento con la protección de los valores litorales mediante la adecuada identificación de éstos y la gradación y zonificación de las figuras de protección», art. 7.1 b)], en relación con las cuales el art. 9 distingue dos áreas: área litoral y área no litoral; y actuaciones integrales estratégicas, definiéndose estas últimas como los «ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial.....”*

Señala igualmente el TC cómo la Ley diferencia entre normas de protección y criterios de ordenación.....”*En cuanto a las primeras, .....el legislador autonómico distingue entre usos permitidos, usos autorizables en función de las categorías de protección y régimen específico de las playas. Por lo que hace a los segundos, sentados unos criterios comunes para la totalidad del área de ordenación (arts. 45 y 46), la Ley define en sus arts. 47 y 48 el régimen de los crecimientos urbanísticos en las áreas periurbanas.....”*

En el FD 2 se señala el hecho de que durante la larga deliberación del TC (recordemos que el recurso es planteado en el año 2004, y la sentencia ahora comentada es de hace unos escasos meses, marzo de 2015...) el Parlamento de Cantabria ha aprobado la Ley 8/2013, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. Y *Como claramente pone de manifiesto su propio título, esta última Ley ha incidido, siquiera parcialmente, sobre el objeto de este*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*proceso constitucional pues ha dado nueva redacción a sus arts. 27.2 y 46, así como a sus disposiciones transitorias primera, apartado segundo, y tercera, al tiempo que ha derogado los apartados 2 y 3 de su art. 48, y su disposición transitoria cuarta. Por ello , y adelantándonos al Fallo, el mismo establece en su punto 1º....” La extinción del presente recurso de inconstitucionalidad, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral.”*

En su FD 3, el TC entra a estudiar el fondo del asunto planteado y detalla cómo el primer motivo del recurso se dirige contra la totalidad de la Ley del plan de ordenación del litoral pues según los recurrentes *la Ley autonómica habría incurrido en infracción de la legislación básica ambiental dictada por el Estado al amparo de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.23 CE. Concretamente, sostienen que el plan del litoral debiera haberse sometido a evaluación de impacto ambiental puesto que implica el cambio de los usos del suelo en una superficie superior a las cien hectáreas que la disposición adicional segunda de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestre, hace preceptiva la realización de impacto ambiental toda vez que, conforme a su propia literalidad, dicho precepto legal «amplía la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental contenida en el anexo 1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, con la inclusión en la misma de las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas.» Los senadores recurrentes hacen hincapié en que es el propio plan de ordenación del litoral el instrumento normativo que modifica radicalmente el régimen jurídico del suelo, por lo que debe ser objeto de evaluación de impacto ambiental, una obligación que no puede soslayarse remitiéndose a la eventual evaluación de las posteriores actuaciones de ejecución del plan. ....”*

Una vez dicho esto, el TC recuerda algunos de sus propios pronunciamientos y reflexiones sobre el instrumento de la evaluación de impacto ambiental

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*Reflexión que debe arrancar por la STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 4.....La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de cohesión el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva -con relación a proyectos de obras y actividades- de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa» (en idénticos términos, STC 90/2000, de 30 de marzo, FJ 4). Más recientemente, en la STC 106/2014, de 24 de junio, FJ 8 a), hemos recordado el origen esencialmente comunitario de este instrumento de protección ambiental..... En el marco de este procedimiento deberá quedar garantizada la máxima protección del medio ambiente y de los recursos naturales, sin que pueda autorizarse ningún proyecto que no haya obtenido la previa declaración de impacto ambiental favorable. De este modo la Administración que resulte competente en cada caso para autorizar los proyectos que impliquen la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma, deberá llevar a cabo de forma previa la correspondiente evaluación de impacto ambiental de cada proyecto.*

Pese a todo ello, el TC, tras señalar que *ningún sentido tiene apelar a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001*, invocada por los recurrentes, termina afirmando que “...habida cuenta de la falta de elementos de juicio que nos permitan alcanzar una conclusión tan grave como es la patente desatención por el legislador de ese citado mandato constitucional de protección ambiental que contiene el art. 45 de nuestra Carta Magna.” Por lo que no ve fundamento para declarar la inconstitucionalidad solicitada por los recurrentes

En el FD 5. Los recurrentes atacan (como en la ya estudiada supuesta falta de evaluación ambiental,) el conjunto de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 alegando ahora la vulneración del principio de autonomía local proclamado por los arts. 137 y 140 CE, así como de las competencias reservadas al Estado por los epígrafes 1 y 18 del art. 149.1 CE. Sostienen, a este respecto, que en el art. 25 de la Ley de bases de régimen local (LBRL), se define el marco de garantía de la autonomía local mediante la identificación de las materias -entre las que se encuentran la ordenación urbanística

*[letra d)] y la protección ambiental [letra f)]- respecto de las cuales los municipios han de ostentar competencias. En opinión de los actores, las modificaciones introducidas tras el trámite de audiencia en el proyecto de la que finalmente se ha aprobado como Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, habrían impedido la participación efectiva de los municipios cántabros en la formación del plan de ordenación del litoral. Denuncian, en particular, que no hubiera una audiencia singularizada de los ayuntamientos, al margen del trámite general de información pública, ....”*

*Una vez expuesta la tesis de los recurrentes el TC, en el FD 6 recuerda,...” como ya hiciéramos en la reciente STC 132/2014, de 22 de julio, con cita expresa, entre otras y destacadamente, de la STC 240/2006, de 20 de julio, que la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el 'derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias....” Así mismo se remite a la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, en la que se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), ,,,,mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional'.» (FJ 5).*

*.....A su vez, el art. 2.1 LBRL establece que «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de*



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.»*

*Ni que decir tiene que entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, figuran, de acuerdo por lo dispuesto en la normativa básica estatal, tanto el urbanismo [art. 25.2 a) LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local] como el medio ambiente [art. 25.2 b) LBRL]. .....*

*En este caso importa reseñar que, en virtud de lo dispuesto en el art. 24.3 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha asumido competencia exclusiva -exclusividad que ha de interpretarse a la luz de la doctrina sintetizada, entre otras, en las SSTC 40/1998, FJ 29; y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3- en materia de «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda» y de desarrollo legislativo y ejecución sobre «protección del medio ambiente y de los ecosistemas» (art. 25.7 de ese mismo texto estatutario). Ambas competencias tienen un marcado carácter transversal u horizontal, como puso de relieve este Tribunal en la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 3.*

*Como quiera que la competencia sobre ordenación territorial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2), definición objetiva que podemos extender a la competencia autonómica sobre ordenación del litoral, y toda vez que ese mismo es el objeto de la Ley de ordenación del litoral aquí controvertida, puede resultar pertinente comprobar qué mecanismos ha dispuesto el propio legislador autonómico cántabro para garantizar el derecho de los municipios -aquí, los ubicados en la franja del litoral- a intervenir en los asuntos de su interés.*

*Frente a lo invocado por los recurrentes, no obstante el TC, estima que con la audiencia singularizada a los 37 municipios costeros, remitiéndose el TC al Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 3 de febrero de 2005, ”,,,,, emitido en el expediente 16-2005, con carácter previo a la formalización de conflicto en defensa de la autonomía local tramitado con el núm. 1501-2005. En dicho dictamen se recuerda que el proyecto de ley fue «aprobado inicialmente el 31 de marzo de 2004 por la*



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria y sometido a información pública y audiencia de los Municipios costeros afectados por el Plan de Ordenación del Litoral. Algunos de ellos presentaron escritos de alegaciones oponiéndose a su aprobación y proponiendo numerosas modificaciones a su articulado. Asimismo, presentó sus alegaciones la Federación de Municipios de Cantabria...”*

*De modo que el recordatorio del pasaje del dictamen del Consejo de Estado ..... poner de manifiesto que no se advierte siquiera un inadecuado cumplimiento del trámite de audiencia pública y consulta a los municipios costeros afectados...”*

Finaliza pues el TC estimando la no inconstitucionalidad invocada

Dentro de este mismo FD el TC analiza la invocada inconstitucionalidad en base al art. 58.2, inciso segundo LBRL entendiendo que es inadecuada porque se refiere a los instrumentos de planificación elaborados por la Administración.

Por ello el TC concluye este FD 6 señalando que “*Lo expuesto permite rechazar la incardinación que los recurrentes postulan de la reiteración del trámite de audiencia en la autonomía municipal constitucionalmente garantizada pues esta garantía lo es de un instituto de participación de la comunidad local en el juego libre y democrático, no confiriéndoles a los entes locales un poder de veto o predeterminación de la regulación legislativa de las instituciones.*”

En el FD 7 el TC desestima la invocada «*inconstitucionalidad de los arts. 1 a 26, 27.1, 28 a 74, las disposiciones adicionales primera a tercera, las disposiciones transitorias primera a sexta, las disposiciones transitorias décima a duodécima, disposición derogatoria única apartado segundo y las disposiciones finales primera a tercera, así como los anexos de la Ley 2/2004 de Cantabria todos inclusive por infracción del artículo 149.1.23 de la Constitución*», así como «*por infracción de los artículos 137, 140, 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución*» remitiéndose a la fundamentación expuesta en los fundamentos anteriores relativos a la supuesta falta de evaluación ambiental y falta de participación municipal

**Las actuaciones integrales estratégicas**, como ya hemos señalado con anterioridad constituyen uno de los principales motivos del ataque de los recurrentes, siendo abordado el estudio de su posible inconstitucionalidad en el FD 8, 9 y 10, sobre la

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

impugnación en su conjunto del título IV (arts. 51 a 57) y el anexo III de la Ley del plan de ordenación del litoral. Más específicamente en el FD 10 el TC entiende “*„,„,„,que, más allá de los reproches específicamente dirigidos contra ellos individualmente considerados, la impugnación global de dicho título se asienta sobre dos pilares: En primer lugar, la denuncia de que la regulación legal de los proyectos singulares de interés regional es «abiertamente inconstitucional» puesto que permite desconocer la clasificación urbanística del suelo y, a su través, la intervención de la Administración autonómica incluso sobre el suelo urbano, es decir, aquella clase de suelo sobre la que se proyectan con mayor intensidad las potestades municipales de ordenación y gestión urbanística. En segundo lugar, se quejan los senadores recurrentes de que la previsión contenida en el art. 54 b) de la Ley, conforme a la cual, la delimitación de las actuaciones integrales estratégicas productivas llevará implícita su declaración de interés regional a los efectos del art. 28 de la Ley de ordenación del territorio y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, anula las facultades de intervención de los municipios en asuntos sobre los que concurre un indiscutible interés local, pues afecta a la ordenación urbanística de zonas del territorio municipal, materia sobre la que debe poder pronunciarse e intervenir la comunidad municipal. Con invocación del art. 58.2 LBRL, se achaca al legislador autonómico que no haya garantizado suficientemente la participación municipal en un asunto que atañe directamente a las competencias locales sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Antes bien, se permite que la Comunidad Autónoma extraiga del control y de las potestades de ordenación municipal una parte del territorio, condicionando la libertad de configurador del planificador urbanístico desde el momento en que el art. 52 impone la adaptación del planeamiento urbanístico a las determinaciones de los planes y proyectos aprobados en desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas y el art. 53 congela los usos autorizables al regular los compatibles en estas áreas.*

*Al examinar el presente motivo impugnatorio de la Ley autonómica no debemos perder de vista el carácter global del mismo. No se trata de tres derivaciones de un mismo alegato sino de tres elementos integrantes de una causa de nulidad de una parte de la Ley del plan de ordenación del litoral. Lo que significa que habrá de quedar para*

*después el enjuiciamiento por separado y de manera singularizada de la constitucionalidad de cada uno de los preceptos que integran el título IV de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004. Lo que ahora interesa es determinar hasta qué punto la lectura conjunta de todos ellos da como resultado una regulación inconstitucional en tanto que vulneradora de la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios; aquí, a los 37 municipios costeros en cuyo territorio resulta de entera aplicación la Ley.*

*Pues bien, con independencia de lo que posteriormente resulte del análisis circunstanciado de las impugnaciones singularizadas de los preceptos que lo componen, debemos descartar que, valorado en su conjunto, el título IV de la Ley del plan de ordenación del litoral merezca el reproche de inconstitucionalidad contra él dirigido.*

*Con respecto a la posible incidencia autonómica en cualquier tipo de suelo, con entera abstracción por tanto de su clasificación urbanística, baste significar que esa incidencia se ciñe exclusivamente a las actuaciones integrales recogidas en el anexo III -conforme a la cartografía del anexo I- de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, por lo que -salvada la duda que pudiera plantear lo dispuesto en el art. 51.3, sobre el que tendremos ocasión de volver posteriormente- carece de la vis expansiva que pretenden atribuirle los recurrentes. Esta misma razón nos lleva a descartar la inconstitucionalidad de la afirmación de que la delimitación los terrenos en los que hayan de localizarse las actuaciones integrales estratégicas productivas llevará implícita la declaración de interés regional a los efectos del art. 28 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo [art. 54 b)], al versar igualmente sobre las comprendidas en el anexo III de la propia Ley 2/2004.*

*Por lo que hace a la denuncia específica de vulneración del art. 58.2 LBRL, conforme al cual las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes «deberán otorgar a las restantes algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados», baste recordar que, conforme este Tribunal tiene dicho en las SSTC 159/2001, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 10, «ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integran el bloque de la*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.).»*

El TC re remite entre otras a la STC 159/2001 que”,,,,,, *consideró que la limitación de la intervención municipal exclusivamente a la fase de aprobación inicial de instrumentos de planeamiento urbanístico «es, a priori, compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local.....»* y la STC 51/2004, la cual “.... *concluyó que el hecho de que la competencia de iniciativa para la modificación del plan general metropolitano de Barcelona esté atribuida a la Comisión de Urbanismo de Barcelona «cuando dicha modificación exceda del ámbito de los intereses cuya gestión corresponde a un municipio o a una comarca, no significa que estas entidades locales carezcan de posibilidades de participación en el procedimiento de aprobación de la modificación del planeamiento general metropolitano correspondiente..... No se trata, por tanto, de valorar en qué medida la participación reconocida a las entidades locales en los procedimientos previstos por el legislador autonómico para el desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas satisfaga un hipotético «óptimo constitucional» (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 10) en cuanto a la intervención municipal en asuntos que conciernan a la comunidad local, sino de examinar hasta qué punto, y a la vista de los intereses supramunicipales concurrentes, el legislador autonómico ha respetado ese mínimo que impone la proclamación constitucional de la autonomía local. Un respeto que, en el juicio global que ahora nos corresponde efectuar, podemos entender satisfecho.....»* Con ello el TC, desestima, aquí también, la inconstitucionalidad alegada por los senadores recurrentes.

A partir del FD 11 y 12 se aborda el análisis de la fundamentación jurídica del recurso de inconstitucionalidad , que los recurrentes realizan respecto de cada uno de los preceptos de la Ley de Cantabria 2/2004, reputados inconstitucionales», *fundamentación que se abre con la enunciación de unos «fundamentos jurídicos generales» relativos al principio de legalidad (arts. 9.3 y 103 CE), la conexión de la autonomía local con el*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*urbanismo (arts. 137, 140 y 149.1.18 CE) y las competencias estatales sobre condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), la fijación de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 149.1.8 CE) y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).*

*El primero de los preceptos....., es el art. 3, rubricado «Procedimiento para la actualización del ámbito». Más concretamente, se controvierte el inciso final de su apartado primero.*

Donde se prevé la suspensión del plazo para aprobar definitivamente aquellos instrumentos de planeamiento en los que existan suelos indebidamente excluidos de su ámbito de aplicación,

Como dice el TC “*para los recurrentes, la suspensión sin término definido de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento urbanístico vulnera la autonomía municipal pues representa una intervención excesiva e innecesaria al proyectarse sobre zonas del plan que no son objeto de actualización y hacerse sin precisarse el plazo de dicha suspensión.....*”

“.....Contemplado el inciso final del art. 3.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral como una especificación de la regla general establecida por el art. 72 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, decae la denuncia de falta de proporcionalidad pues aquel se limita a introducir un nuevo supuesto de suspensión de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento cuando dicha aprobación pudiera quebrar la coherencia territorial -por exclusión indebida de suelos del ámbito de aplicación del instrumento de planeamiento- del plan y en la medida estrictamente precisa para salvaguardar esa coherencia territorial.....  
Lo expuesto conduce derechamente a la desestimación de la impugnación del inciso final del art. 3.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Es decir, en este caso el TC desestima la inconstitucionalidad invocada, por entender que la suspensión atacada, ya venía previamente prevista en la Ley 2/2001 de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria.

-El FD 13 analiza el primer apartado del art. 9, rubricado «**Área de ordenación**», y el art. 10, titulado «**Capacidad de carga**».

*a) El primero de estos preceptos legales establece la siguiente zonificación del área litoral:*

*«Área Litoral: Comprende el territorio de los municipios costeros que determina una franja entre el Área de Protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina, así como los territorios asociados a la dinámica litoral y a la presencia del mar y de las rías.*

*El modelo de ordenación en el Área litoral se zonifica, en función de su capacidad de carga, con el fin de compatibilizar las necesidades del desarrollo económico y social, la protección ambiental y la preservación de las áreas que presentan riesgos o que no reúnen las condiciones necesarias para la ocupación, en las siguientes categorías que tienen su representación gráfica en el Anexo I: .....*

*a) Área Periurbana (AP.).....*

*b) Área de Modelo Tradicional (MT): .....*

*c) Área de Ordenación Ecológico Forestal (OEF).....”*

*“.....Para los actores, este precepto legal lleva a cabo una zonificación de la denominada «área litoral» en función de un criterio, como es el de capacidad de carga, en cuya definición -contenida en el art. 10 de la propia Ley recurrida- no se aprecia con claridad la concurrencia de intereses supramunicipales que justifiquen el fuerte grado de vinculación impuesto a los planificadores municipales.*

*Pese a lo argumentado por los recurrentes el TC sostiene que.....”Atendiendo a su coincidencia esencial con la definición acuñada en el ámbito científico, en principio, la definición que de «capacidad de carga» se contiene en el art. 10 de la Ley del plan de ordenación del litoral no puede merecer reproche alguno de invalidez. El legislador competente en materia de ordenación territorial y urbanismo, en este caso el legislador*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*autonómico cántabro, ha empleado un concepto típicamente urbanístico útil para la definición del modelo territorial que adopta. Bien entendido que ese concepto opera de diferente modo según se proyecte sobre el área litoral, en cuyo caso resulta de directa aplicación la zonificación contenida en el art. 9.1 de la Ley, o sobre el área no litoral, en la que se remite a los planes generales de ordenación urbana la determinación «conforme a los criterios establecidos en la presente Ley, [de] las distintas áreas en función de su capacidad de carga» (art. 50)....”*

Por lo expuesto el TC rechaza la....” *impugnación del art. 9.1 de la Ley territorial pues de su lectura conjunta con el anexo I de la Ley, postulada con acierto por los propios recurrentes, se deduce la concurrencia de esos intereses supramunicipales que se niega de contrario, lo que justifica la acentuada intervención autonómica en la ordenación territorial y urbanística de los municipios costeros.*

- En el FD 14. El TC estudia la impugnación de la regulación que de la **«capacidad de acogida»** que se contiene en los arts. 11.2 y 12 y en la disposición adicional tercera de la Ley del plan de ordenación del litoral., poniendo de manifiesto que los recurrentes “,,,no discuten el concepto en sí mismo considerado sino el establecimiento de «un parámetro que luego es impuesto en función de unos criterios uniformes predeterminados por el Gobierno de Cantabria» sin que, al decir de los recurrentes, concorra un interés supramunicipal que lo justifique....”.

El TC señala que “...antes de abordar el enjuiciamiento de la constitucionalidad de los preceptos legales reproducidos interesa reseñar que, de acuerdo con el art. 11.1 de la Ley, se entiende por capacidad de acogida «el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos, todo ello conforme al modelo territorial propuesto».

En el presente supuesto, al igual que ya se ha citado anteriormente, el TC entiende que estos conceptos estaban ya preestablecidos en la Ley autonómica 2/2001, por lo que no puede prosperar la crítica a la constitucionalidad de esta figura de la “capacidad de acogida” Concretamente señala el TC:



*“Ley autonómica- figura la «formulación de directrices para calcular la capacidad de acogida entendida como el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos de acuerdo con el modelo territorial que se proponga y en virtud del principio de desarrollo sostenible».*

*De modo que la Ley autonómica 2/2001, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria anticipaba, como uno de los contenidos necesarios de la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral, la definición de un modelo territorial -aplicable a los 37 municipios costeros-, en cuyo seno adquiriría pleno sentido el cálculo de la capacidad de acogida. Es más, bien puede afirmarse que en esa misma definición del modelo territorial radicaba la clave de la caracterización del plan de ordenación del litoral con el todavía non nato plan regional de ordenación territorial.*

El TC se remite a alguno de los pronunciamientos principales del propio Tribunal acerca de las competencias «ordenación del territorio» y «urbanismo» y dice “.....Respeto de la primera, este Tribunal tiene declarado que «en una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio ... el referido título competencial 'tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial' (SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, fundamento jurídico 1 B). Señala igualmente el TC otras SSTC como las (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5).» (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3), la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 A), y por supuesto la funesta, a mi modo de entender STC 61/1997, de 20 de marzo que hundió el bien articulado sistema normativo del urbanismo español.

Por todo ello el TC entiende que concurre ese interés supramunicipal el que está presente en la consideración de la «capacidad de acogida» como factor determinante del «umbral de crecimiento de cada núcleo» de población, por lo que “...El agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal, como de contrario sostienen los recurrentes en este proceso constitucional.



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*“.....Tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad la enumeración de fuentes de información que, conforme al art. 12.2 de la Ley, habrán de manejarse al calcular la capacidad de acogida de un territorio.*

Más adelante el TC se pronuncia sobre la prohibición de crecimiento que vaya en contra de la citada capacidad de carga, diciendo “,,,La prohibición de que el crecimiento se dirija a las áreas con menor capacidad de carga no es absoluta, .....la prohibición no puede ser considerada contraria al principio de autonomía municipal pues proporciona al planificador urbanístico un criterio con el que evitar el «deterioro ambiental, cultural o social» del territorio (art. 10 in fine), supuestos de degradación que entrañan riesgos sobre intereses que rebasan el plano de lo estrictamente municipal.

-El FD 15. entra a estudiar la posible inconstitucionalidad del capítulo III del título I de la Ley que contiene, como su propia rúbrica anticipa, los «criterios generales aplicables a todo el término municipal». De él se impugnan parcialmente los arts. 14, 15, 16 y 20.

*a) Del art. 14 se recurren su apartado primero (de acuerdo al cual, «los instrumentos de desarrollo urbanístico de municipios adaptados a la presente Ley no computarán como espacios libres de carácter local aquellos terrenos que, una vez urbanizados, cuenten con pendientes superiores al 10 por 100 en más de un 80 por 100 de la superficie de su ámbito») y el inciso «la consecución de una malla de espacios libres, a fin de» del apartado tercero (leído en su totalidad, el apartado dice así: «El planeamiento establecerá entre sus objetivos la consecución de una malla de espacios libres, a fin de permitir el contacto de la población con la naturaleza y las áreas rurales, conservar unas condiciones ambientales adecuadas y salvaguardar las zonas con valores ecológicos y paisajísticos compatibles con las actividades humanas, integrándose en el modelo territorial propuesto»). Los actores no alcanzan a vislumbrar la existencia de un interés supramunicipal ...*

Pese a lo invocado por los recurrentes, el TC afirma:

*“Debemos compartir la lectura que de los dos apartados del art. 14 de la Ley del plan de ordenación del litoral defiende la Letrada autonómica, lo que conduce directamente a la desestimación del recurso en este punto”.*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Con relación a la impugnación del art. 15.3 de la Ley, en concreto el inciso «de la necesidad», (de acuerdo con este precepto, «sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial, “... no se podrán implantar nuevas explotaciones forestales intensivas a una distancia inferior de 50 metros de núcleos de población.....” Para los recurrentes se trata de una limitación injustificada de la libertad de decisión de los municipios en una materia de su interés. Por su parte, la representación letrada del Gobierno de Cantabria conecta esta previsión con la Ley de montes, que emplaza a las Comunidades Autónomas para que establezcan medidas de seguridad aplicables a las urbanizaciones cercanas a los montes.

Nuevamente hemos de convenir con la Letrada autonómica cuando vincula el estándar urbanístico que nos ocupa con el emplazamiento a las Comunidades Autónomas que hallamos en el art. 44.3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, para que regulen en los montes y áreas colindantes .....La prevención de los riesgos forestales representa de por sí un interés de relevancia supramunicipal que justifica, en línea con lo previsto en la legislación básica estatal, la intervención autonómica controvertida. Lo que determina la desestimación del recurso de inconstitucionalidad también en este concreto extremo.

Sobre el art. 16 el TC establece que “.... se controvierte el inciso final de su letra a) porque limita injustificadamente los márgenes de libertad del planificador urbanístico municipal al imponer como objetivo inexcusable la creación de corredores verdes intermedios en las bandas limítrofes con las grandes infraestructuras, siendo así que los municipios podrían optar por localizar esas zonas verdes en espacios alejados de las infraestructuras, precisamente para evitar su deterioro.....” para terminar señalando que “.... no se aprecia infracción del principio de autonomía local, lo que determina la desestimación de este motivo del recurso.”-

-En la letra d) de este FD 15 se entra a analizar el art. 20.2, que es impugnado en su integridad porque, según reproduce el TC impone al planeamiento la delimitación de espacios necesarios para llevar a cabo los vertidos de tierras y materiales de excavación, para terminar fijando que “,,,No puede considerarse contrario a la autonomía

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*municipal la identificación de este contenido necesario de los instrumentos de planeamiento urbanístico, pues se trata de un supuesto de uso del suelo que afecta a la gestión racional de este recurso natural.*

-El FD 16. Estudia las «Normas de protección» del título II, que se impugnan parcialmente, concretamente los arts. 25, 27, 37 y 42.

*“.....a) El art. 25 establece que «en el Área de Protección, salvo en las categorías de Protección Costera y Protección Intermareal, se podrán localizar sistemas de espacios libres, tanto generales como locales, que por su naturaleza sean compatibles con los valores de la categoría de protección donde se ubiquen.....*

*.....Impugnan específicamente los recurrentes la prohibición de localización de espacios libres, locales y generales, en el área de protección costera.*

*De acuerdo con las palabras de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1989, puede advertirse que nuestro Derecho urbanístico integra en el sistema de espacios libres «aquellos espacios en que el planeamiento impone su ineficabilidad al objeto de destinarlos a usos colectivos y al ocio ciudadano». La prohibición absoluta que nos ocupa comparte con esta definición de los sistemas de espacios libres la exclusión de edificabilidad en los terrenos ubicados en las categorías de protección costera y protección intermareal*

*..... La excepcionalidad de estos valores ambientales a la que se refiere el propio legislador pone de relieve la concurrencia de un indudable interés supramunicipal que justifica la prohibición de ubicar -incluso- espacios libres en esta categoría de suelo..*

-Sobre la vinculatoriedad del informe que la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo debe emitir en el procedimiento de autorización de construcciones en suelo no urbanizable [art. 27.1 b)], sostienen los recurrentes es contrario a la autonomía municipal. Para responder a este punto el TC se remite, como en ocasiones anteriormente citadas en el análisis de esta STC, a sus propios pronunciamientos:

*“Por referencia específica a las relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, este Tribunal ha elaborado una doctrina sobre la figura del informe vinculante que se sintetiza del siguiente modo en la STC 40/1998, de 19 de*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*febrero, FJ 38: «Así, en la STC 103/1989”.....Y en la STC 149/1991 hemos sostenido la legitimidad de esta técnica ... y (En similares términos, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 21).*

*En lo que ahora interesa, de esta doctrina constitucional resulta plenamente aplicable a la compartición de potestades y competencias entre los entes locales y otras Administraciones territoriales...”*

Por todo ello concluye afirmando el TC que “....el informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo únicamente tendrá auténtico carácter vinculante cuando se ciña a la consideración de aquellos aspectos que trasciendan la esfera de lo municipal y determinen la denegación de la autorización o licencia por afectar a intereses supramunicipales. Interpretado de este modo, el precepto legal no puede reputarse inconstitucional y así se llevará al fallo de esta resolución.”

-Más adelante el TC aborda el estudio del art. 37, que lleva por título «Planes Especiales» que se recurre en su totalidad “...por cuanto permite que el Gobierno autonómico elabore planes especiales de reordenación del entorno de las playas, sin consideración alguna a su clasificación urbanística ni requerimiento previo al ayuntamiento en el que estén situados los terrenos afectados. Los actores denuncian la falta de invocación de razones supramunicipales...”

Me permito recordar lo ya expuesto en puntos anteriores del presente trabajo de investigación, en concreto los epígrafes II y III, cuando nos referíamos a las figuras de los planes de ordenación de las playas previstos en la Ley de Costas de 1969, y a los planes generales de ordenación de la Ley de Zonas y Centros de interés turístico Nacional de 1963. Parece que el legislador, aunque en esta ocasión sea el autonómico, parece no escarmentar de los errores anteriores y tropieza en la misma piedra, por cuanto como ya expuse, con este tipo de planeamiento, con evidente incidencia urbanística, se están solapando instrumentos diferentes, con procedimientos diferentes sobre un mismo espacio, lo cual, como ya ocurrió generará, sin duda, infinidad de problemas.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Pese a ello, en este caso, el TC establece:

*“Debemos descartar que el precepto legal cuestionado incurra en causa de nulidad por ignorar la autonomía municipal dado que los planes especiales que contempla se dictan en desarrollo de las previsiones del plan de ordenación del litoral y no de los instrumentos de planeamiento urbanístico general municipal.*

En la letra d) de este FD el TC se ocupa del art. 42, “... que lleva por rúbrica «accesos rodados» se controvierte la imposición de la obligación de conservar el carácter agrícola de los accesos a las playas rurales, sin posibilidad de justificar otras alternativas.” Despacha este punto el TC de una forma muy rápida, entendiendo que no existe inconstitucionalidad entendiendo que “La opción legislativa responde al deseo de conservar los valores ambientales propios de este tipo de caminos rurales, evitando la transformación de este tipo de vías de comunicación en otras con mayor impacto ambiental.”

- Es en el FD 17 en el primero en el que el TC va a considerar la existencia de inconstitucionalidad al estudiar el título III, rubricado «Criterios de ordenación» del que se impugnan varios apartados del art. 45, así como los arts. 47.3 y 50.

Señala el TC:

*a) Los actores solicitan la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3, así como de la frase final del apartado 2, del art. 45 de la Ley. El apartado primero se impugna en cuanto obliga a la adopción de un modelo concreto, rehabilitando y renovando las edificaciones, e impidiendo que el municipio opte por un tipo de edificación diferente y la eliminación de aquellas que no sean acordes al mismo. La Comunidad Autónoma no se limita a identificar objetivos sino que impone medidas muy concretas que merman la autonomía municipal. El apartado segundo se considera inconstitucional porque obliga a adoptar un modelo territorial concreto al imponer uniformemente la continuidad de la trama en los municipios existentes, limitando la discrecionalidad del planeamiento. El apartado tercero se controvierte porque obliga a dirigir el crecimiento hacia las zonas de pendientes más suaves, sin permitir ponderar otros valores, como pueda ser el agrícola o ambiental de esas mismas zonas.*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Con relación al art. 45, rubricado «criterios generales de desarrollo urbanístico en el Área de Ordenación»,

Señala el TC:

*“De modo que son dos los aspectos del precepto legal que controvierten los senadores recurrentes en este proceso constitucional: por una parte, la opción legislativa por completar y continuar la trama urbana y, por otra, la imposición al planeamiento de la obligación de dirigir los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves. Quedan al margen de nuestras consideraciones aquellos supuestos en los que ambas opciones puedan eventualmente colisionar, como acaso puede suceder cuando la continuidad o complitud de la trama exija encauzar el crecimiento urbanístico hacia zonas con pendientes pronunciadas.”*

El TC para dar respuesta a esto recuerda que en el ámbito urbanístico municipal se proyecta una auténtica «imbricación de intereses diversos» (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12) ....”

Y sigue señalando que “... hemos de afirmar, en primer lugar, que la opción legislativa contenida en los apartados primero y segundo in fine del art. 45 de la Ley del plan de ordenación del litoral se corresponde con un modelo territorial cuya fijación trasciende los intereses municipales ... Además, el legislador no impide absolutamente que el planificador urbanístico municipal se decante por otras alternativas pues el uso de verbos como «fomentar» y «promover» deja un margen de decisión al planificador, que, obviamente, deberá motivar el modo como haya ejercido su libertad de configuración, su discrecionalidad”.

Vemos pues como el TC salva la constitucionalidad del apartado primero y segundo in fine de este art 45, en base a que no se impide al planificador urbanístico cierto grado de elección entre diversas alternativas. Sin embargo, al referirse caso del art. 45.3, el TC entiende que:

*“... el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio pues establece que el planeamiento «dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves». No cabe vislumbrar en éste precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal.”*

**Es por ello éste apartado 3º del art 45., el que sufre la primera consideración de inconstitucional por el TC**

Se sigue analizando por el TC la posible inconstitucionalidad, artículo, por artículo, de forma que el siguiente en ser examinado es el art. 47.3 según el cual “*...,cada sector de suelo urbanizable que se desarrolle en estas áreas [se refiere a las áreas periurbanas] y en el que se prevea uso residencial deberá destinar, al menos, un 35 por 100 de la superficie construida destinada a uso residencial para vivienda sujeta a algún régimen de protección, destinando un mínimo del 10 por 100 para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial*».

El TC considera que en este caso, “*..., Nuevamente es evidente la imbricación de los intereses municipales -concretados en la potestad de planeamiento urbanístico del territorio- y supramunicipales -aquí, los relativos a la política de vivienda-, que justifica y aun exige la instrumentación de técnicas que aseguren la satisfacción de las necesidades de vivienda de los sectores sociales más desfavorecidos.*”

Y termina concluyendo que “*El legislador autonómico diseña una técnica para la ejecución de la política pública de vivienda: la reserva de un porcentaje de suelo para vivienda de promoción pública.*

*....Lo expuesto determina la desestimación del recurso también en este punto concreto.”*

Continúa el TC estudiando el ámbito de aplicación del concepto de capacidad de carga aplicable a todos los 37 municipios litorales según lo previsto en el art 50, entendiendo el TC que “*..., no puede reputarse contraria a la autonomía municipal.*

*..... Lo expuesto conduce a la desestimación de este motivo del recurso.*



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

- En el FD 18. Los actores impugnan total o parcialmente todos los artículos que componen el título IV, rubricado «**Actuaciones integrales estratégicas**» (arts. 51 a 57), y argumenta lo siguiente:

*a) Del art. 51 impugnan específicamente sus apartados 3 y 4 en cuanto convierten a los municipios en instrumentos de las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma, en detrimento del principio de coordinación administrativa. Los recurrentes subrayan que el interés autonómico en el desarrollo de la actividad es algo bien distinto de la relevancia supramunicipal del proyecto, único concepto que justificaría la prevalencia autonómica y centran sus discrepancias en los incisos «y con independencia de la clasificación urbanística», que figura en los apartados 3 y 4 del art. 51 de la Ley autonómica y «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» del art. 51.3*

Aquí es otro de los puntos en que el TC va a considerar la concurrencia de causas que avalan la inconstitucionalidad del precepto recurrido. Concretamente señala:

*De acuerdo con el art. 51.3, «excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección». Por su parte, el art. 51.4 dispone lo siguiente: «Para la restauración o recuperación de espacios de singular valor ambiental y con independencia de la clasificación urbanística de los suelos se podrán aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional en todo el ámbito de aplicación de esta Ley.»*

*En cuanto al art. 51.3, hemos de dar la razón a los recurrentes cuando denuncian que habilita al Ejecutivo autonómico no solo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial sino incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia Ley habilitante. Lo primero supone un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de*



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*autonomía, «que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución», según dijimos en las SSTC 4/1981, FJ 3; y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13 c). Lo segundo trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la Ley, postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1.1 CE), como advirtiera este Tribunal en la STC 34/1995, de 6 de febrero, FJ 3. El precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga uso de esta posibilidad «para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública», lo que abre la puerta a una amplia panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador.*

*Por consiguiente, debemos estimar el recurso en este punto y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» así como «y con independencia de la clasificación urbanística» del art. 51.3, conclusión que, sin embargo, no podemos extender a este mismo inciso en cuanto se contiene en el art. 51.4. En este precepto legal se identifica un claro interés supramunicipal*

De esta forma declara la inconstitucionalidad del punto 3 de este art 51, mientras que el punto 4, supera el control de su constitucionalidad, en este caso, por la concurrencia de un interés supramunicipal.

Después de declarar la inconstitucionalidad recién apuntada, el TC entra a valorar los artículos 52 a 56, todos ellos relativos a mecanismos de aplicación al planeamiento en tanto y en cuanto se adapte a las nuevas determinaciones de los proyectos de interés regional y hasta la aprobación de las Actuaciones Integradas Estratégicas, entendiendo el TC que ninguno de estos preceptos, incurre en vicio de inconstitucionalidad

-En el FD 19. Se estudia el art. 60.2, del que se impugna el inciso «*debiendo destinar, aquellos de más de 5.000 habitantes, al menos la quinta parte de la cantidad a que se refiere el artículo 231 de la Ley de Cantabria 2/2001 para la adquisición de ese suelo litoral*». Con invocación de la STC 109/1998, de 21 de mayo, los recurrentes denuncian que esta previsión es contraria a la autonomía municipal en su vertiente financiera en la medida en que impone una obligación cuyo cumplimiento condicionará seriamente

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*los presupuestos municipales. Para los recurrentes, el precepto incurre en arbitrariedad porque no existe una correlación entre superficie litoral y presupuesto de ingresos municipales....”, pudiendo darse el caso de municipios con gran población y elevados ingresos pero sin terrenos litorales, como sucede en Torrelavega.*

*El TC sostiene que “La impugnación debe ser desestimada. El art. 60.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral se refiere específicamente a una categoría de los bienes que integran los patrimonios municipales del suelo en los municipios costeros de Cantabria, lo que, conforme con la doctrina sentada en la STC 61/1997, FJ 36, se inserta sin violencia en las competencias autonómicas en la materia.....”*

*Afirmando además que “Ciertamente, el precepto restringe en cierta medida la libertad que el art. 233 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria reconoce a los ayuntamientos para elegir el destino de los fondos integrantes del patrimonio municipal, al imponerles una finalidad específica, la de constituir un patrimonio público litoral, dedicando a ello precisamente la quinta parte de la cantidad que debería ir asignada a aquellas finalidades. Sin embargo esta obligación no puede considerarse desproporcionada, habida cuenta que la constitución del patrimonio público litoral responde también a una finalidad de evidente interés social y que los fondos que se destinan a su formación, ....., se detraen de aquellos en un porcentaje que no puede decirse reduzca seriamente las posibilidades de actuación de los ayuntamientos en ese campo.”*

*-El FD 20. Se centra en la impugnación del art. 65 y el apartado segundo de la disposición transitoria octava del título II, relativas a temas sancionadores . “Conforme al primero de estos preceptos, «la competencia para la inspección y sanción de las infracciones que se cometan en el Área de protección corresponderá a la Administración que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de esta Ley, sea competente para otorgar la autorización a que se refiere dicho precepto». De acuerdo con el apartado segundo de la disposición transitoria octava, «en los municipios con planes no adaptados a la presente Ley, la competencia a la que se refiere el artículo 65 para la inspección y sanción de las infracciones que se cometan en el Área de Protección corresponderá en todo caso a la Administración autonómica».*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*Los actores impugnan el art. 65 por vulneración de la autonomía municipal en cuanto que atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora a la Administración autonómica incluso en los supuestos en los que el ilícito consista en la falta de licencia municipal ....”*

El TC para resolver esta cuestión, se remite a la necesidad de integrar el contenido del artículo ahora cuestionado, con el art 27 de esa misma ley que “,, regula el procedimiento para los usos autorizables en el área de protección, y lo hace remitiéndose, a su vez, a las reglas contenidas en el art. 116 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, referido al «procedimiento para autorizar construcciones en suelo rústico»

Para terminar entendiendo que “Dicho esto, podemos descartar que concurra en el art. 65 de la Ley del plan de ordenación del litoral el vicio de inconstitucionalidad ..... No hay, por consiguiente, vaciamiento alguno de las competencias municipales en la materia, pues cuando corresponda al municipio el otorgamiento de la autorización administrativa, esto es, cuando ostente la condición de Administración de control, intervendrá también como Administración titular de la potestad sancionadora. Lo que determina la desestimación de este motivo del recurso.”

Sin embargo, el resultado del análisis de la disposición transitoria octava va a ser bien distinto, en concreto en relación a su segundo apartado. Según el TC la citada Disposición ....”consta de dos apartados. El primero de ellos establece que «los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, de conformidad con las determinaciones del Decreto 60/1993, de 24 de agosto, por el que se regulan las autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y el procedimiento sancionador, seguirán tramitándose conforme al mismo» y el segundo precisa que «en los municipios con planes no adaptados a la presente Ley, la competencia a la que se refiere el artículo 65 para la inspección y sanción de las infracciones que se cometan en el Área de Protección corresponderá en todo caso a la Administración autonómica.»

...Estamos, por consiguiente, ante una medida de indudable carácter transitorio pero de discutible naturaleza cautelar. “

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Sigue apuntando el TC que : *“Sentado esto, no se acierta a ver qué riesgo para la adaptación del planeamiento urbanístico municipal a la Ley del plan de ordenación del litoral se trata de precaver con la regla contenida en el apartado segundo de la disposición transitoria octava de la Ley recurrida. El precepto traslada por entero al ámbito autonómico el ejercicio de la potestad sancionadora cuando se trate de infracciones cometidas en zonas del área de protección ubicadas en municipios con planes no adaptados a la Ley.*

Para concluir afirmando la inconstitucionalidad de este punto de la Disposición analizada, señalando que *“...lo cierto es que con ella no se evita la aparición de ningún riesgo para la efectividad de las determinaciones de la Ley y representa una privación absoluta del ejercicio de una potestad que la legislación urbanística reconoce a los municipios sin que, por las razones que se acaban de exponer, concurra un interés supramunicipal que lo justifique, por lo **que debe declararse su inconstitucionalidad y nulidad.***

A partir del FD 21 y siguientes el TC analiza la disposición adicional cuarta, que modifica el art. 26 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, relativo a los proyectos singulares de interés regional, la disposición transitoria duodécima de la Ley, la disposición final primera el anexo I que se impugna por su íntima conexión con los arts. 9.1 y 10 de la Ley al concretar la zonificación en función de la capacidad de carga y las actuaciones estratégicas integrales en los términos definidos por los citados preceptos de la Ley, sin que en ninguno de estos casos se aprecie por el Tc su inconstitucionalidad, por lo que concluye con el siguiente

#### **FALLO:**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

- 1.º La extinción del presente recurso de inconstitucionalidad, por desaparición sobrevinida de su objeto, respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral.
- 2.º Declarar que el artículo 27.1 b) no es inconstitucional interpretado en los términos

del fundamento jurídico 15 b).

3.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 45.3, del artículo 51.3 en sus incisos «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» y «y con independencia de la clasificación urbanística», y del apartado segundo de la disposición transitoria octava.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

#### **5. ALGUNAS NOTAS SOBRE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO POR EL ESTADO CONTRA LA LEY 3/2012 DE 22 DE FEBRERO, DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE CATALUÑA DE 2010.**

Tras la exposición de los comentarios a la recentísima STC 57/2015 sobre la Ley 2/2004 del Parlamento de Cantabria del Plan de Ordenación del Litoral, pasamos a continuación a realizar un resumen del Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estado contra la Ley3/2012, de 22 de febrero, de modificación del TR de le Ley de Urbanismo de Cataluña, en concreto por lo que se refiere a la Disposición Adicional Sexta de la citada Ley, por atentar contra el régimen estatal competencial en materias de dominio público marítimo terrestre.

El abogado del Estado comienza recordando cómo el artículo 132 CE atribuye al Estado la titularidad del dominio público marítimo-terrestre y no sólo declara el carácter demanial de los espacios costeros, sino que además indica que la propiedad de los mismos es estatal. Ya he señalado en puntos anteriores que esta afirmación de la atribución de la propiedad de los mismos es más que cuestionable.

Cita diversas Sentencias del propio TC como las Así, en la STC 58/1982, de 27 de julio, se afirma que al artículo 132.3 CE (referido a otras propiedades públicas), STC 77/1984, de 3 de julio, La STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, la STC 149/1991 de 4 de julio, sobre la constitucionalidad de la Ley de Costas, ya comentada a lo largo del presente.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Señala asimismo el Abogado del Estado cómo la misma STC 149/1991 “*reconoce que de la titularidad demanial derivan lógicamente facultades propias para la Administración del Estado, y tras recordar que el Estado ostenta la facultad “(...) para definir el dominio público estatal (art 132.2 CE) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran (...)” (FJ 1 C), precisa, en cuanto a la gestión del dominio público estatal, que la retención por el Estado del nudo dominio “dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella”*

Reconoce el Abogado del Estado, reproduciendo parte de la citada STC sobre la Ley de Costas de 1988, que sobre la zona marítimo-terrestre se produce una concurrencia de competencias del Estado como titular dominical y las Comunidades, en los sectores de actividad en los que las hayan asumido, teniendo especial intensidad en materia de ordenación del territorio (FJ 4 A).

Sostiene que la incidencia de las competencias estatales sobre esta parte del territorio está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por la titularidad estatal del mismo, si bien reconoce que por lo que se refiere “*....a los terrenos colindantes es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 de la CE” (FJ ID).*

Cita en tal sentido la STC 162/2012, de 20 de septiembre, en su FJ 7 según el cual:

*“.....en la STC 46/2007, FJ 12, indicamos que «este Tribunal ha establecido ya [entre otras, SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14; 103/1989, de 8 de junio, FJ 6.a); 149/1991, de 4 de julio, FJ I.c), y*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*36/1994, de 10 de febrero, FJ 3] que la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad». Sin perjuicio de que, como reconocimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, la titularidad estatal del demanio pueda habilitar legítimamente para incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras [FJ l.d)].*

Según cita el Estado, La competencia que sobre ordenación del litoral corresponde a la Generalidad se recoge en el art. 149.3 EAC, en cuya virtud:

Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye, en todo caso:

- a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.
- b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición
- c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general.

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

- d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral catalán cuando no sean de interés general

Recuerda el Abogado del Estado, cómo la STC 31/2010 se pronunció sobre la constitucionalidad del apartado b) de este precepto en tanto que "la norma estatutaria impugnada se limitaba a reconocer a la Generalidad las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se sometía al respeto del "régimen general del dominio público", lo que implicaba su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración" (FJ 92).

A continuación el abogado del Estado señala uno de los puntos fundamentales de su planteamiento, que sustenta el ataque contra las llamadas comunicaciones previas; Dice así:

*De esta forma, teniendo en cuenta la naturaleza ejecutiva de la competencia autonómica de gestión que ostenta la Generalidad en virtud del art. 149.3 EAC y su sujeción a las potestades estatales, la actividad normativa consistente en la determinación de los títulos habilitantes para el uso del dominio público marítimo-terrestre no corresponde al título de ordenación del territorio sino al derivado de la titularidad de ese dominio público, no pudiendo la Generalidad entrar a regular la comunicación previa como forma de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.*

El recurso de inconstitucionalidad planteado, señala más adelante, que la LC de 1988, no se dictó únicamente al amparo del ya citado art 132.2 sino que también fue promulgada en cumplimiento de los mandatos contenidos en los arts. 45 y 53.3 CE, debiendo encuadrarse en este sentido la declaración del art. 1 LC, cuando establece que "la presente ley tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar", esto es, la preservación de las características físicas de la costa y de sus elementos naturales.



#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

Recuerda el abogado del Estado cómo”,,,, el régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre, establecido en el título III de la LC, se basa en la distinción entre el uso público, libre y gratuito (art. 31.1) y los que, por suponer una ocupación más intensa, peligrosa o rentable (requiera o no la ejecución de obras), necesitan un título administrativo específico y el abono de un canon en contrapartida de las ventajas derivadas de la ocupación o aprovechamiento (art. 31.2).....

.....Y, ya en términos competenciales, el art. 110 b) LC atribuye a la Administración del Estado la gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, las declaraciones de zona de reserva y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las instalaciones marítimas menores como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo”.

Tras ello, el abogado del Estado cita los artículos 51.1 y 51.3 de la LC que “se dictan por el Estado en ejercicio de su competencia para establecer los títulos habilitantes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, al constituir las autorizaciones que en los mismos se prevén manifestaciones de la titularidad del dominio público y revestir las actividades a que se refieren circunstancias que implican la intervención autorizatoria.

Hay que tener igualmente presente el contenido del Dictamen del Consejo de Estado de fecha 22 de noviembre de 2012 emitido a solicitud del Gobierno sobre la posible inconstitucionalidad de parte del articulado de la Ley que venimos estudiando en este punto, Dictamen en el que dicho órgano consultivo señala:

*El otorgamiento de tales autorizaciones corresponde a las Comunidades Autónomas conforme al artículo 110.b) de la Ley de Costas en la interpretación dada al mismo por la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991.*

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

*Conforme a lo expuesto, la competencia para la regulación de los títulos habilitantes para el uso del dominio público marítimo-terrestre corresponde en exclusiva al Estado. Aun cuando el precepto autonómico concibe la comunicación previa como una forma de modificación de una situación anteriormente autorizada, no puede perderse de vista que la realización de actuaciones en el dominio público referido, incluso sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, se supedita por la legislación estatal a la obtención de una previa autorización administrativa.*

*No puede la Comunidad Autónoma regular un nuevo título habilitante distinto de la autorización, ni siquiera para la modificación de una actuación ya autorizada, pues no tiene competencia normativa alguna en la materia, sino exclusivamente de gestión de los títulos de ocupación y uso, como reconoce el Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 149.3) y ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 31/2010),*

*En base a todo ello, el abogado del estado concluye afirmando que “.....el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio no permite establecer la comunicación previa como fórmula de ocupación y explotación del dominio público marítimo-terrestre, pues ello supone regular un nuevo título habilitante distinto de la autorización o concesión que prevé la LC y ejercer una competencia normativa de la que carece la Generalidad.....*

*..... Por tanto, resulta indiscutible que el legislador catalán se ha excedido en el ejercicio de su competencia en materia de ordenación del territorio y ha invadido manifestamente las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo- terrestre, entre las que se encuentra la determinación del régimen jurídico de tal dominio público.”*

Aunque lógicamente tendremos que esperar a la resolución del presente Recurso, he considerado interesante reproducir aquí parte de la fundamentación del mismo, para volver a comprobar que nuevamente aparece el tantas veces ya citado y estudiado a lo

#### IV. COMPETENCIAS CONCURRENTES

---

largo del presente trabajo, problema competencial.

**V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS.**

**1. NOTAS PRELIMINARES.**

Esta polémica Ley, como es bien sabido, fue objeto de nueve recursos de inconstitucionalidad, interpuestos por ocho instituciones autonómicas y 50 Diputados, dando origen a la STC 149/1991 de 4 de julio. Pese a la Sentencia del TC, es esta una Ley, que sigue suscitando una marcada polémica entre aquellos que la defienden, y aquellos que consideran que no resuelve los numerosos problemas que afectan a nuestro litoral, problemática que se extiende a la nueva regulación establecida fundamentalmente por la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y el nuevo Reglamento de la Ley de Costas establecido por el Real Decreto 876/2014, de 10 de Octubre. Metodológicamente he optado por exponer en este momento lo que supuso en su momento la aprobación de la LC 1988, con las novedades que se introdujeron sobre la anterior legislación de 1969, especialmente en lo referente al nuevo concepto de los bienes integrantes del dominio público, viendo a ésta ley como fruto de un proceso demanializador. Se analizarán los bienes que forman parte de este demanio, tanto en virtud del mandato constitucional, como los que lo forman por determinación legal. En esta parte de la exposición he optado por señalar el modelo instaurado por la LC 1988, pero he considerado oportuno añadir, a modo de comparativa, las nuevas soluciones introducidas por la Ley 2/2013, para así poder mejor comprobar las modificaciones introducidas por esta nueva ley, en especial sobre los conceptos de los bienes integrantes del dominio público, sin duda uno de los puntos más contestados por parte de la doctrina defensora de las bondades del texto de 1988. Tras la exposición de esos nuevos conceptos del dominio público, se analizan igualmente en este punto, las cuestiones referentes a las servidumbres derivadas de la LC de 1988, y se muestran, igual que en el supuesto anterior, las novedades introducidas por la Ley 2/2013. He preferido dejar para

un punto posterior el estudio de otras novedades introducidas por la citada Ley 2/2013, punto en el que se aborda directamente el nuevo régimen de los deslindes, el de las concesiones, sus nuevos plazos y prórrogas, su transmisibilidad inter vivos etc...así como las denominadas situaciones singulares previstas para determinados núcleos urbanos, para la Isla de Formentera, urbanizaciones marítimas, paseos marítimos etc, dejando para el final de ese punto un pormenorizado estudio de los cinco recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 2/2013, donde veremos vuelve a resurgir el tan citado ya conflictivo competencial. Finalmente señalaremos que entre ambos puntos he considerado oportuno intercalar el destinado en este estudio a analizar la trascendental STC 149/1991 sobre la LC 1988, pues nos ayudará a mejor comprender el contenido novedoso en su día de la polémica Ley de Costas de 1988, como las soluciones posteriores.

Creo que nadie podrá negar que era muy necesaria una nueva regulación de la materia a que nos referimos, en especial dada la carencia de una verdadera normativa que solucionase los problemas reales que como digo, afectaban, y considero siguen afectando a nuestros municipios costeros, así como de las aguas que los bañan, y en especial, a su estrecha interconexión con el planeamiento urbanístico, y como no, el desarrollo económico de los municipios turísticos del litoral, pues nos guste o no, y pese a los muchos críticos con el desarrollo urbanístico de nuestras costas, no nos olvidemos que el sector turístico sigue siendo una de las principales fuentes de riqueza de nuestra Nación, por lo que desde este trabajo he de defender la gestión de aquellos que fueron pioneros en su época de este desarrollo, si bien reconocemos que hay muchas cosas que se pueden mejorar, pero también lo es que es mucho más fácil criticar, que crear.

Junto a ello también ha ido surgiendo, cada vez con una mayor fuerza, una clara preocupación medio ambiental y ecológica, motivo que considero influyó de una forma notoria a la hora de redactarse la Ley de 1988, y la reciente normativa a la que ya se ha hecho mención, y que más adelante expondremos.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

La propia exposición de motivos de la Ley de 1988 hacía referencia a ello y así nos dice:

*" Las consecuencias del creciente proceso de privatización y depreciación, posibilitado por una grave dejación administrativa, han hecho irreconocible en numerosas zonas, el paisaje litoral de no hace más de treinta años, con un urbanismo nocivo de altas murallas de edificios al mismo borde de la playa o del mar, vías de transporte de gran intensidad de tráfico demasiado próximas a la orilla, y vertidos al mar sin depuración en la mayoría de los casos.*

*Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración".*

Destacan pues los objetivos de protección del medio físico y su entorno, necesidad de protección que considero de lo más justificado, dada la importancia que tiene nuestro litoral, no solo considerado de forma abstracta, sino desde un punto de vista que puede ser considerado más "egoísta", porque tenemos que reconocer que si acabamos con la belleza natural y paisajística de nuestras costas, y con ello hacemos que la estancia en nuestras playas y zona costera deje de ser atractiva, lo único que conseguiremos es acabar con una industria turística, principal fuente de ingresos, si bien tengo que reconocer que la propia industria turística ha sido en ocasiones, pero no todas, la causante de los mayores daños en el litoral.

Así pues, el derecho ha de regular la protección de la franja costera, regulando las

## V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

tensiones que siempre aparecen entre los intereses públicos y los privados.

Si contemplamos esta Ley desde una perspectiva general, podemos incluirla junto a la no menos conflictiva Ley de Aguas de 1985, ya estudiada en el presente estudio (vid I. 3.A.3). Todo ello respondió a la corriente administrativa de renovación de la Legislación reguladora de los más importantes bienes de dominio público, llevada a cabo durante la segunda mitad de los años ochenta y primeros noventa.

La Constitución, como ya sabemos, posibilita la elaboración de una Ley que regulase en su conjunto todo el dominio público, sin embargo vemos como la Administración ha optado por una regulación sectorial de los bienes de dominio público, y así se han promulgado las Leyes de Aguas, Minas, Carreteras y la que estudiamos de Costas, la muy polémica ley 8/1990 y su texto Refundido de 1992 (aprobado fuera del plazo establecido) y que en mi opinión acabó, junto con la desafortunadísima Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, con la mejor tradición del Derecho Urbanístico español, generando la caótica y ridícula situación actual, con diecisiete normativas autonómicas, en muchos casos mal copiadas las unas de las otras, que han de compatibilizarse con la legislación del Estado, sin olvidarnos de la ridícula situación que tras la sentencia se cierne sobre las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla,

El MOPU procedió durante aquella época a la renovación de muchas de estas regulaciones que databan del siglo XIX, para así tratar de adaptarlas a las nuevas necesidades sociales, políticas y económicas.

Tanto la Ley de Aguas como la Ley de Costas, van a presentar un marcado paralelismo en lo que se refiere a la configuración y contenido del Derecho de Propiedad, que junto al problema derivado de las competencias Estado-Comunidades Autónomas, van a ser las causantes de las mayores controversias suscitadas por estas Leyes, como así lo ha demostrado la jurisprudencia.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

Ambas responden a una estructura similar:

Primero definen qué bienes quedan incluidos dentro del Dominio Público.( En este caso, y como luego se verá, la actual Ley 22/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la LC de 1988 establece importantes variaciones en la propia delimitación d los bienes afectados.)

En segundo lugar establecen una serie de "limitaciones" del Derecho de Propiedad sobre los terrenos colindantes al dominio público. Estas limitaciones se hacen, en opinión de los autores de ambas leyes, para asegurar la integridad y funcionalidad de dichos bienes, por lo que se trata de conseguir su afectación al destino que define la necesidad de calificar esos bienes como de Dominio Público, regulando la adecuada utilización de dichos bienes.

A la hora de definir qué bienes quedan incluidos en el concepto de Dominio Público, ambas Leyes lo hacen de diferente manera, ya que en la Ley de Aguas el legislador se encarga de definir dichos bienes amparándose en la Antigua Ley de 1879. Por el contrario en la Ley de Costas de 1988 se definen basándose en la propia Constitución Española de 1978, concretamente en lo establecido por su artículo 132.

**ART. 132 C.E.:**

*"1.- La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.*

*2.- Son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

*3.- Por Ley se regulará el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación".*



Es de señalar que la concreción de que los bienes enumerados en el actual artículo 132 de la Constitución son de dominio público estatal, se introdujo en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, como consecuencia de una enmienda presentada por un Diputado con la finalidad de determinar quién debería ser el Ente Público titular de ese Dominio, ya que existen otros bienes que son de dominio público no estatal como las calles que lo son de dominio público municipal, o lo pueden ser determinadas vías pecuarias, siendo éstas de titularidad autonómica.

Vemos aquí aparecer la confrontación dominio público estatal versus competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. En este sentido y en favor de la competencia Estatal se pronunciaba el artículo 8 del Proyecto de la Ley de Costas, hoy artículo 9 de la Ley, que se expresa en los siguientes términos:

**ART. 9 LEY DE COSTAS:**

*"1.- no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aún en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, sin perjuicio de los establecido en el artículo 49.*

*2.- Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que infrinjan lo dispuesto en el apartado anterior. Los actos particulares en fraude del mencionado precepto no impedirán la debida aplicación del mismo".*

Tanto la LC de 1988, como la Ley de Aguas de 1985 tratan de establecer medidas de protección para mantener la calidad de los recursos, inspirándose en "*Criterios Proteccionistas*", en el sentido de reforzar el régimen jurídico de los bienes calificados como de Dominio Público, trazando para ello un sistema en el cual se sustraen dichos bienes del tráfico jurídico privado. Con ello se trata de frenar e impedir la privatización de esos bienes, cosa que me parece acertadísima en lo que se refiere a los bienes, que siendo

hoy de dominio público, deben de seguir siéndolo. Sin embargo el problema aparece a mi modo de entender, con respecto de la solución que se da a los terrenos que por la razón que fuere, tiempo atrás, dejaron de pertenecer al dominio público, para pasar a formar parte del patrimonio de los particulares, contando incluso tal situación de titularidad privada con el oportuno amparo registral en muchos casos.

Este problema lo abordaré posteriormente, analizando la subordinación total que establece esta legislación, con respecto del derecho de propiedad privada (reconocido constitucionalmente, como todos sabemos en el artículo 33) al interés general.

Tras estas notas preliminares pasamos a continuación a realizar un estudio de algunos de los contenidos de la LC 1988, y su reciente modificación y de su nuevo Reglamento, que considero encierran un mayor interés, para mejor conocer su afección sobre la ordenación urbanística de los municipios del litoral. Si bien, antes de finalizar este punto, debemos referir la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, en tanto que el proyecto se tuvo en consideración durante la elaboración de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Cabe señalar que en su Exposición de Motivos se pone de manifiesto la importancia de la ordenación del espacio marítimo por la multitud de intereses concurrentes y el incremento de de la *”demanda de espacio marítimo para diferentes fines, tales como las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables, la prospección y la explotación de petróleo y gas, el transporte marítimo y las actividades pesqueras, la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, la extracción de materias primas, el turismo, las instalaciones de acuicultura y el patrimonio cultural submarino, así como las múltiples presiones que se ejercen sobre los recursos costeros, requieren la adopción de un planteamiento integrado de planificación y gestión”*.

Asimismo, tal y como señala en los apartados 3) y 4):

*“(3) De acuerdo con la PMI, la ordenación del espacio marítimo es un instrumento estratégico transversal que permite a las autoridades públicas y a los grupos de interés aplicar un planteamiento coordinado, integrado y transfronterizo. La adopción de un enfoque ecosistémico contribuirá a fomentar el desarrollo y crecimiento sostenible de las economías marítima y costera y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y costeros.*

*(4) La ordenación del espacio marítimo sustenta y facilita la aplicación de la iniciativa «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («Estrategia Europa 2020»), respaldada por el Consejo Europeo en sus conclusiones de 17 de junio de 2010, cuya ambición es generar elevados niveles de empleo, productividad y cohesión social, promoviendo, asimismo, una economía más competitiva, más verde y que haga un uso más eficaz de los recursos. Los sectores marítimos y costeros encierran un importante potencial de crecimiento sostenible y son esenciales para la aplicación de la Estrategia Europa 2020”.*

En la Directiva se resalta también que “*si se integran en las decisiones de planificación, unos ecosistemas marinos saludables y los múltiples servicios que prestan pueden generar importantes beneficios en lo que atañe a la producción de alimentos, las actividades de turismo y ocio, la mitigación y adaptación al cambio climático, el control de la dinámica litoral y la prevención de catástrofes.*

*(14) Para fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de las zonas marítimas y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos, en la ordenación del espacio marítimo debe aplicarse el enfoque ecosistémico contemplado en el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2008/56/CE, con la finalidad de garantizar que la presión conjunta de todas las actividades se mantenga en niveles compatibles con la consecución de un buen estado medioambiental y que no se comprometa la capacidad de los ecosistemas marinos de responder a los cambios inducidos por el hombre, al tiempo que se contribuye al aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios marinos por las generaciones actuales y futuras”.*

## V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

La Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, ha sido aprobada por el Estado atendiendo a su función de garante de la protección y defensa del dominio público marítimo terrestre, de acuerdo con el artículo 132.2 CE, y al amparo de los títulos competenciales que ostenta para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1º CE) y para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23º CE), si bien determinados preceptos pretenden encontrar cobertura en la competencia en materia de legislación civil ( artículo 149.1.8º CE), hacienda general ( artículo 149.1.14º CE), legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (artículo 149.1. 18º CE) y puertos de interés general (artículo 149.1.20º CE).

## **2. LEY DE COSTAS DE 1988 Y EL DEMANIO MARÍTIMO-TERRESTRE: FRUTO DE UN PROCESO DEMANIALIZADOR.**

### **2.1. Orígenes del problema:**

Hemos visto como ya desde el Derecho Romano, el litoral, es decir, la zona de tierra bañada por las olas del mar en su flujo y reflujo, va a ser objeto de una especial consideración jurídica, al ser calificadas *de Res Nullius o Res Communis Omnia*. De ello se deduce su carácter de cosa inapropiable, que no puede ser de nadie y que se presta a ser usada por todos, en definitiva una cosa común.

De ello se deduce que esta cosa de nadie, es precisamente eso, de nadie, por lo que como he afirmado con anterioridad, entiendo que tampoco puede ser del Estado. Así pues, el litoral es lo que podemos llamar Dominio Público por Naturaleza, siendo por tanto bienes objeto de protección por parte del poder público, sin necesidad de que exista una

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

expresa afectación de este Dominio Público Natural a ninguna de las tres administraciones.

Sin embargo durante la Edad Media se produjo un fenómeno complejo, pues por una parte se permiten establecimientos de particulares en los señoríos, otorgándoles una facultad jurisdiccional sobre un territorio determinado y en ocasiones también se llegaba a conceder la propiedad de la tierra, incluso la Corona disponía de terrenos que eran calificados como de su propiedad. En muchas ocasiones dichos terrenos formaban parte del litoral.

Las Cortes de Cádiz de 1812 suprimieron aquellos Señoríos jurisdiccionales, pero en aquellos supuestos en que al Señorío jurisdiccional, se le acompañaba la propiedad de la tierra, se toleró en muchos casos su pertenencia a particulares.

Más tarde se volvió a repetir el mismo fenómeno, en relación a la transmisión de la propiedad a favor de particulares en la ZMT. Por medio de pública subasta se procedió a la venta de muchos bienes, de los cuales eran titulares muchos Ayuntamientos, ya fuera en concepto de propietarios, o como bienes comunales.

Considero que por más que se niegue en la actual LC, los particulares que compraron dichos terrenos adquirieron legítimamente su título de propiedad, en este caso, de un vendedor que era propia Administración. Dicha situación planteará el problema de los enclaves de Propiedad Privada en la ZMT, que ya analizaremos más adelante.

A lo largo de todo este período es indudable que se generaron auténticos derechos de propiedad, que van a llegar a nuestro tiempo, siendo la consecuencia de la mayoría de los pleitos que han llegado hasta el Tribunal Supremo, basándose siempre en la enajenación directa por parte del Estado de una parte del demanio litoral, (en contra de las características típicas de inembargabilidad, imprescriptibilidad, inalienabilidad que deberían de haber impregnado a estos bienes).

## **2.2 La Ley de Costas. 1988 como fruto de un Proceso Demanializador.**

Como ya sabemos, el Derecho Romano y posteriormente las Partidas, se basaban en causas naturales para la determinación de lo que hoy denominamos Dominio Público marítimo-terrestre.

Recordemos lo que establecían las Partidas:

*" ... e todo aquel lugar es llamado ribera de la mar quanto se cubre el agua della, quanto más crece en todo el año, bien en tiempo de invierno o del verano".*

Ello ha motivado que la Doctrina científica haya establecido tres causas fundamentales para la clasificación de un bien de Dominio Público.

- 1) Causas naturales (naturaleza misma de los bienes).
- 2) Afectación a las obras o servicio público correspondiente.
- 3) En base al C. Civil y hoy a la CE, aquellos que sirvan para fomentar la riqueza nacional.

Indudablemente, y recogiendo la filosofía de los propios bienes que consideramos, la ZMT pertenece al primer grupo, es decir a los bienes de dominio público por causas naturales por su propia naturaleza, (así se entendió ya desde el Dº Romano.)

### **2.2.1 Concepto de Dominio Público en la Ley de Costas de 1988.**

El concepto que se dio al dominio público en la Ley de Costas de 1988, encuentra su fundamento, como decíamos, en la CE de 1978, la cual, como ya sabemos, realiza una rotunda declaración de demanialidad de ZMT y de las playas<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Con la LC 1988, el acto de deslinde declara la posesión y la titularidad dominical de los bienes considerados demaniales, sin que prevalezcan inscripciones registrales en contrario. Así lo afirma y aplica

## V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

Este hecho no es fortuito, sino que tiene su origen en la ya repetidamente citada degradación del medio físico que estudiamos, así como de la degradación jurídica del propio Demanio público, al haberse tolerado, y a veces fomentado por la propia Administración, la privatización de terrenos en él situados. Así la propia Exposición de Motivos de la Ley de Costas, se lamenta del hecho de que con demasiada frecuencia se haya producido la desnaturalización de porciones del dominio público litoral por el hecho de reconocer propiedades particulares, otorgamiento de concesiones y la carencia de accesos públicos a la costa, lo que ha sustraído injustamente a la mismas del disfrute de la colectividad.

En el título preliminar de la Ley 22/1988, se fijaba ya como objetivo, la determinación, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre, la garantía de su uso público, la regulación de la utilización racional de estos bienes y el mantenimiento de un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar. Así la Ley 22/1988 llega a delimitar y definir los diferentes bienes o dependencias del dominio público marítimo-terrestre, si

---

sus consecuencias, entre otras muchas, la STS de 30 de junio 2006, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), rec. de casación núm. 2318/2003 (FD 3º), *"Por otra parte, en la STS de 19 de octubre de 2004 hemos expuesto que en relación con las situaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la LC, problema que se aborda en las transitorias de esa Ley de 1988, que «los efectos del deslinde de la zona marítimo-terrestre son distintos en la Ley de 1969 y en la vigentes En la Ley de Costas de 1969 -como en la Ley de Montes de 21 de noviembre del 2003; (art. 21)- el deslinde declaraba únicamente el estado posesorio (cfr. artículo 6, 3, inciso segundo), mientras que conforme al artículo 13 de la Ley de Costas de 1988, sobre el que el Abogado del Estado hace pivotar su argumentación, el deslinde: "declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado". Y precisamente porque los efectos son distintos en una y otra Ley, el aludido: inciso del artículo 6.3 de la Ley de 1969, después de decir que: "La atribución de j posesión, consecuencia del deslinde", añadía que esa atribución de posesión "no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparadas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria; aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes".*

*A esto se debe que, la sentencia impugnada -teniendo por sobreentendido que todo esto es algo sabido-dijo en su fundamento cuarto, inciso final, para sostener la temporaneidad de la acción, "que, en tanto no se rectifique la titularidad registral, el asiento está protegido y su titular puede defenderlo como un derecho permanente".*

*Quizá debió ser más elocuente la Sala de instancia pero -si se tiene presente- ; que los efectos del deslinde son distintos en la Ley de Costas de 1969 -el deslinde atribuye la propiedad- la que dice se hace claro>>*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

bien aquí hay que diferenciar dos grupos.

1) Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre por imperativo constitucional.

2) Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre por determinación Legal.

A continuación paso a exponer sintéticamente los aspectos que considero más importantes de cada uno de estos dos grupos:

2.2.1.1 Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre por imperativo constitucional:

El artículo 3 de la Ley de Costas de 1988 hace una clara referencia al texto constitucional, buscando su propia fundamentación en dicha norma suprema. Así decía el artículo 3.

Artículo 3 de la Ley de Costas, redacción de 1988:

- 1. *La ribera del mar de las rías, que incluye:*
  - a) *La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.*

*Se consideran incluidas en esta Zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujos de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.*

- b) *Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y*



V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.*

*2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.*

*3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica".*

Como ya hemos mencionado el artículo 132 de la Constitución aquí invocado, es la primera vez que se ocupa de delimitar y definir un precepto con tal precisión. DIAZ FRAILE<sup>76</sup> hace referencia a la obra de SAINZ MORENO<sup>77</sup> *“Dominio público, bienes comunales, Patrimonio del Estado y patrimonio Nacional: art 132 CE”*<sup>78</sup>, en la cual señala, como la incorporación de esta materia al texto constitucional, suscitó ciertas reservas desde la perspectiva de la teoría constitucional, por ser una disposición que carece de precedentes, tanto en nuestra historia constitucional, como en Derecho comparado, y cuya justificación según SAINZ MORENO, no resulta claramente de los trabajos de preparación de la Constitución, ya que de las actas de la Ponencia Constitucional, solo resulta que el precepto fue aprobado por mayoría, y que mantuvieron algunas enmiendas, publicadas por el BOC. núm. 44 de 5 de enero de 1978.

De dichas enmiendas se deduce que dicho precepto responde a la idea de proteger

---

<sup>76</sup> DIAZ FRAILE, J.M. “El dominio público marítimo terrestre. Exégesis y comentario del título primero de la ley 22/1988 de 28 de julio, de costas” ed. -Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. centro de estudios hipotecarios, Madrid, 1989.

<sup>72</sup>SAINZ MORENO, F. *“Dominio público, bienes comunales, Patrimonio del Estado y patrimonio Nacional: art 132 CE”* en la obra colectiva *“Comentarios a la Constitución Española de 1978”*, dirigida por OSCAR ALZAGA, Madrid, Cortes Generales.1996-1999" Tomo X.

## V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

especialmente algunos bienes de dominio público, en particular las playas<sup>79</sup> y la zona

<sup>79</sup> La STS de 20 de febrero de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), rec. de casación núm. 4127/2003 (FD 3º), se refiere a la novedad que introduce la LC de 1988 ampliando el concepto de playa, *“El artículo 3.1.b) de la Ley 22/1988, de 23 de julio, de Costas, introduce novedades importantes que amplían el concepto jurídico de «playa», antes proporcionado por el artículo 1.1 de la Ley 28/1969, de 26 de abril. De ellas, conviene destacar a los efectos de este recurso de casación las tres siguientes: Una, referida al carácter de la superficie de ese espacio, que antes había de ser «casi plana», y que hoy, con la nueva Ley, puede ser, no sólo inclinada, sino con irregularidades y ondulaciones; es así, porque aquel artículo 3.1.b) nos dice que la «playa» incluye, no sólo las zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, sino también los escarpes, bermas y dunas. Otra, referida a que dos de estos accidentes que pasan a formar parte del concepto jurídico de playa, como son los escarpes y bermas, no necesariamente tienen que estar formados o constituidos por depósitos de materiales sueltos; sus características físicas en cuanto declives ásperos del terreno, los primeros, y parte casi horizontal interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje, las segundas y su proximidad al mar, los hace susceptibles de ser lugares en que se depositen materiales sueltos, pero el modo en que aparece redactado el repetido artículo 3.1.b) no requiere que tales depósitos hayan de permanecer allí, o que su presencia sea necesaria para poder incluir tales accidentes en el concepto jurídico que nos ocupa. Y una tercera, referida a que aquellos depósitos y estos accidentes pueden tener su origen, o pueden haber sido formados, tanto por la acción del mar o del viento marino, como por otras causas naturales o artificiales; su procedencia continental no es, así, una circunstancia que necesariamente excluya la inclusión de la zona en el concepto jurídico de playa; aunque tal amplitud de causas posibles obligará, cierto es, a prestar una cuidadosa atención a la realidad física de la zona y a la finalidad que la norma ha perseguido al introducir esas y otras novedades”*.

Y la STS de 28 de febrero de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), rec. de casación núm. 6604/2003 (FD 2º), precisa que, para la LC de 1988, todas las dunas, son de dominio público. Es el Reglamento el que efectúa una restricción en aquella definición, al regular que serán de dominio público *“las dunas fijadas por la vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”*. A partir de ello, afirma la sentencia que *“para excluir una duna del dominio público estatal, se precisa probar que la duna se ha convertido en un elemento geológico muerto, que no es necesario para garantiza la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”*.

*(...) Quiere decirse, que el punto controvertido se encuentra exclusivamente en determinar si las dunas fijadas por la vegetación resultan necesarias para garantizar la estabilidad de la playa»*.

La STS de 15 de abril de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), rec. de casación núm. 6398/2001 (FD 7º), precisa que ha de aplicarse la definición de playas como zonas de depósito de materiales sueltos atendiendo al espíritu y finalidad de la norma, no extendiendo el concepto de playa más allá de lo que ese fundamental criterio interpretativo toleraría.

Por su parte, la STS de 2 de marzo de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), rec. de casación 1516/2001 (FD 2º) se pronuncia sobre un supuesto no calificado como duna. Señala, *“No obstante su aparente disparidad, los argumentos empleados para articular los motivos primero, quinto y sexto parten del mismo presupuesto, pues, a través de ellos, la representación procesal de los recurrentes viene a sostener que los terrenos, sobre los que se asienta el Centro Comercial en el que aquéllos tienen instalados sus tiendas o locales, no presentaban, al momento de practicarse el deslinde, las características definidas en el artículo 3.1 b) de la Ley de Costas y 4. d) de su Reglamento, es decir, de dunas en evolución, y, aunque en el pasado así hubiese sido, nunca fueron deslindados como dominio público marítimo-terrestre, careciendo de eficacia probatoria a fin de demostrar su condición de sistema dunar en movimiento, unas simples fotografías, que sólo reflejan una realidad o situación estática, por lo que, al hacer recaer la Sala de instancia la carga de la prueba sobre los propios recurrentes, les impone*

marítimo-terrestre.

A la hora de definir los conceptos integrantes del artículo 132.2 de la Constitución de 1978, cabría pensar que al ser conceptos naturales, no necesitan ser definidos por el legislador, sino que sería suficiente su mera mención. Sin embargo como acertadamente señala SAINZ MORENO<sup>80</sup>, la práctica nos demuestra que se hace necesaria su definición en cuanto entren a formar parte de una norma jurídica, gozando el legislador de cierto margen de libertad, pero debiendo ajustar dicha definición legal a lo que por tal se conoce en el lenguaje usual. En este sentido el Tribunal Constitucional señalaba en su sentencia de 28 de julio de 1981, que la regulación por Ley de bienes, actividades típicas, instituciones etc, garantizadas por la Constitución, tiene que hacerse de modo que continúen siendo reconocibles para la idea que sobre ellas tiene la conciencia social, en cada tiempo y lugar.

El legislador de Costas de 1988, trata de subsanar la falta de definición suficiente de la zona marítimo-terrestre y de la playa que derivaba de la Ley de 1969.

- Ampliación del Dominio Público Marítimo-Terrestre.

---

*una probatio diabólica por tener que justificar un hecho negativo, a pesar de que la carga de probar la naturaleza del terreno pesaba sobre la Administración desde el mismo momento de la incoación del expediente de deslinde, en el que ningún informe técnico acredita el carácter de dunas en desarrollo o desplazamiento del terreno sobre el que se alza el aludido Centro Comercial, sino que, antes bien, en la delimitación provisional se había excluido ese suelo del dominio público marítimo-terrestre para gratuitamente incluirlo después en el proyecto definitivamente aprobado, a pesar de que ni los interesados ni los organismos públicos competentes pudieron formular alegaciones o cuestionar esa ulterior inclusión, llevándose a cabo, por consiguiente, una modificación sustancial de la delimitación provisional sin cumplir lo dispuesto concordadamente en los artículos 20.3 y 25 del Reglamento de la Ley de Costas, lo que se denuncia también a través de los motivos de casación segundo, tercero y séptimo, mientras que en el cuarto se asegura que es inmotivada la afirmación contenida en la sentencia recurrida acerca de que los terrenos presentan las características que les atribuye la Administración, cuando la única prueba son esas fotografías, insuficientes para demostrar que el sistema dunar, sobre el que hipotéticamente se hubiese levantado el Centro Comercial en cuestión, se encuentre en actividad o movimiento, que es la condición indispensable para calificarlo de ribera del mar conforme a lo establecido en los artículos 3.1 b) de la Ley de Costas y 4. d) de su Reglamento (...)*".

<sup>80</sup> Op citada<sup>7</sup> SAINZ MORENO, F. ““Dominio público, bienes comunales, Patrimonio del Estado y patrimonio Nacional: art 132 CE”.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

En la Ley de Costas de 1988, se produjo una importante ampliación de la superficie terrestre del demanio público marítimo-terrestre. Antes de seguir adelante, apuntamos algunos conceptos de litoral, pero no desde el punto de vista jurídico:

- Espacio en el cual los ecosistemas "viven caracterizados por los procesos de interacción mar-tierra. (Vera Rebollo, Turismo y Urbanización...)
- Unidad de paisaje, de amplitud variable, que abarca el espacio comprendido entre la ribera y la línea de relieves que lo enmarca (mismo autor y obra).
- Espacio esencialmente lineal que constituye el límite entre las tierras y los mares y es escenario privilegiado de singulares fenómenos naturales y de importantes y diversas actividades humanas (CEOTMA, Ordenación de los Espacios litorales...).
- Zona limitada interiormente por el lugar donde el suelo conserva su valor de producción o uso, en vez de convertirse en su valor de cambio. (Joan Eugenio Sánchez, por una geografía del turismo litoral...).

De todo ello se deduce que existen múltiples definiciones desde los diferentes puntos de vista desde los que se estudie el tema: físico, geográfico, sociológico, económico, etc. Como ya apunté, el legislador, pese a gozar de cierta libertad para definir estos conceptos, debe ceñirse a lo que en el lenguaje usual se entiende por tales conceptos (STS 28 de julio 1981). En nuestro caso, vemos cómo aparecen términos diferentes que podrían llevar a una ambigüedad jurídica. La palabra litoral es utilizada diez ocasiones en la exposición de motivos de la Ley 22/1988, y nueve veces por los artículos 24.3, 28.2, 44.3, 114, 117.1 y 118. Transitoria 3ª (4), adicional 6ª y final 1º párrafo 2.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

Además como señala MORENO CANOVES<sup>81</sup> (op. cit.) los artículos 25.3 de la Ley de Costas y 47 del Reglamento General parecen equiparar litoral con zona de servidumbre de protección, mientras que en otras ocasiones (art. 28.2, 114, 117.1, 118, etc) dota de un ámbito territorial y urbanístico al litoral. A su vez, la referencia que se hace por el artículo 43.3 de la Ley de Costas, a la "*dinámica litoral*" como objeto de un estudio básico, induce a concluir que este estudio habrá de comprender causas, hechos y actividades, localizables a considerable distancia del estricto demanio.

Por último señalar cómo hace MORENO CANOVES que la expresión "orla litoral de la anchura de unos cinco kilómetros (Exposición de motivos, apartado I párrafo 3) fuerza a aseverar que el ámbito espacial que el legislador atribuye al concepto litoral es suprademanial

- Volviendo a centrarnos sobre los bienes de Dominio Público por imperativo constitucional, nos encontramos que serían los siguientes:

A.- La Ribera del Mar.

B.- El Mar territorial.

C.- Los Recursos Naturales de la zona económica y la Plataforma Continental.

*2.2.1.1.A. La Ribera del Mar y de las Rías.*

Las Partidas y el propio Código Civil recogen la denominación de "Ribera del Mar".

**ART. 339 NÚM. DEL CÓDIGO CIVIL:**

*" Son bienes de dominio público:*

*1) Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes,*

---

<sup>81</sup> MORENO CANOVES, "*Régimen jurídico del litoral*" op. cit.

*puertos y puentes contruidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos".*

Dentro de esta denominación de Ribera del Mar y de las Rías, nos encontramos a su vez con las playas propiamente dichas y la zona marítimo-terrestre.

#### A.1. Zona Marítimo-Terrestre:

Venía definida en la LC 1988 como el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y en general los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua de mar.

Sin embargo, es aquí, uno de los puntos en que la redacción de la LC 1988 ha sufrido modificaciones por la Ley 2/2013 de 29 de mayo, y en concreto en virtud de lo establecido en su art 1.2, de forma que la nueva y vigente redacción es la siguiente:

#### **“ARTÍCULO 3**

*Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución:*

*1. La ribera del mar y de las rías, que incluye:*

*a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.*

*Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.*

*No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público.*

*b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”.*

Es fácil comprobar que la definición de la LC de 1988 respondía al criterio expansivo del dominio público marítimo-terrestre, ya que consagraba el principio de que incluso en costas con marea, se extendiera la zona marítimo-terrestre a donde alcanzan los temporales. En la Ley de 1969 esto no era así, ya que el criterio de los temporales era subsidiario respecto del de las mareas en zonas de costa, donde esta no fuere sensible.

Es de notar que tanto el Dº. Romano, como las Partidas, se encontraban referidas al Mar Mediterráneo, que como todos sabemos es completamente distinto al Mar Cantábrico o al Atlántico. Por ello a la idea de que la ribera del mar está bañada por el flujo y reflujo de la mar, se añadió la variante de ampliar a 20 varas más allá del lugar del borde de la marea en su flujo y reflujo, con ello se producía un ensanchamiento.

En la Ley de Aguas de 1866, que como ya sabemos regulaba tanto las aguas continentales o terrestres como las marinas, se suprimieron esas 20 varas y en su lugar se introdujeron las llamadas servidumbre de vigilancia litoral y de salvamento de 6 a 20



V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

metros respectivamente.

En las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1972, referente a un problema suscitado en la costa valenciana, las de 12 de febrero de 1977 y 15 de octubre y 30 de junio de 1973, y en la de 22 de septiembre de 1983, ya se venía recogiendo esta postura expansionista del Dominio Público<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> STS de 24/04/1972, Ponente Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez, “*CONSIDERANDO que no cabe discutir el derecho de la Administración a realizar el deslinde de la zona marítimo-terrestre para tener constancia de la línea hasta donde alcanza el flujo y refluo de las mareas y los mayores oleajes en donde aquéllas no sean sensibles, es decir, marcar físicamente la zona con independencia de los títulos o inscripciones de los terrenos que queden situados dentro de la misma, y, es igualmente indiscutible que dentro de esa zona marítimo-terrestre o colindando con ella a pesar de su naturaleza de dominio público, puedan existir terrenos de propiedad particular y poseídos en tal concepto por particulares, no obstante lo cual el Estado pudo resolver en él deslinde administrativo, con carácter unilateral, y provisional, ejercitando la facultad de la previa decisión ejecutoria, el problema posesorio aplicado presumiendo de hecho, que en todo caso quedan en definitiva sujetos a decisión judicial, por la que es incuestionable que con carácter general puede afirmarse que siempre que el expediente de deslinde se practique ejecutándose el procedimiento establecido, debe aprobarse respecto de las urcas o terrenos con relación a las cuales no se formularon reclamaciones, y, en cuanto a las que se presentaron y justificaron con la pertinente desestimación registral, por gozar éstas de la protección registral, deberá el Estado respetar el derecho de los titulares de bienes inscritos, ya que esta situación constituye un impedimento legal, para una reivindicación administrativa por lo que la Administración, de este supuesto, debe limitarse a aprobar el deslinde al solo efecto de tener constancia y que sirve de presupuesto para el ejercicio de las acciones correspondientes ante los Tribunales Ordinarios, puesto que, la Administración debe respetar la posesión actual del particular amparada por títulos inscritos que, por su legitimidad, gocen de la protección registral, sin perjuicio de que los derechos que en definitiva puedan corresponder al Estado pueda hacerlos valer mediante reivindicación judicial, pero, este principio de la protección registral, no es absoluto sino que tiene las concepciones o límites propios del alcance de los efectos de la legitimidad de las inscripciones, como son cuando no resulte clara la identificación, que la inscripción no produzca efectos contra terceros, o cuando el título señala como lindero el mar o la playa del mar, porque en este último supuesto el título inscrito que se oponga al deslinde no es título preferente por no exteriorizar que ese terreno se encuentre dentro de la zona marítimo-terrestre sino colindando con esa franja de dominio público la Ley atribuye a dicha zona, servir intereses públicos, por lo que en tal supuesto, debe superponerse la posesión jurídico-administrativa pública que el deslinde exterioriza fijando los límites de la extensión posesoria a donde alcanza ese terreno demanial que la Administración tiene la obligación de conservar.*”

*CONSIDERANDO que el título antiguo presentado por el actor como es la escritura de febrero de, 1881, escritura matriz de la que por segregación y venta adquirió su parcela en 1927 a don Jose Pedro , señala como lindero, por el Este o Levante «la playa del Mar» lo cual acredita que aquel terreno enajenado no correspondía a zona invadida por las olas, sino que por el contrario se refería a bienes patrimoniales del Estado, como así expresamente se consignó en la Escritura Notarial de febrero de 1881, que lo vendido fue terreno patrimonial, no la zona marítimo-terrestre, y, posteriormente al vender las parcelas segregadas de la finca matriz en las escrituras se señala cambiables por el acto, «con la playa del Mar, o zona marítima», por lo que se manifiesta que al inscribir los segundos adquirentes su título en el registro*



V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*no podía alcanzar la protección registral a la posesión de la zona marítimo-terrestre, porque la propiedad inscrita no estaba enclavada dentro de ella, sino en colindancia con dicha zona, por lo que se deduce que al no estar probado que la línea divisoria que marcaba los mayores oleajes hubiese sufrido alteración geofísica alguna desde 1881, como está reconocido por el recurrente, por lo que al no haber avanzado la línea hacia tierra firme, continúa inalterable y siendo la misma zona de entonces, infiriéndose, en consecuencia, que, cualquiera que haya sido la apropiación de terrenos de la playa, perteneciente a esa zona por el primero y sucesivos adquirentes de esas parcelas, hasta llegar «al montañar de arena, levantado como defensa contra los temporales», a que sé alude en todas las escrituras de compraventa de esas parcelas, como obligación impuesta a los compradores, lo cierto es que por el título inscrito la protección registral sólo alcanza hasta la zona marítima, con arreglo a los datos ciertos y concretos que resultan de la escritura, ya señalados, para que el interesado pudiera hacer velar con éxito la línea que señala como separación de su propiedad frente a la delimitación de la zona marítimo-terrestre practicada, había de oponer un título bastante, y es visto que el título en que el actor se apoya no determina o delimita realmente con precisión hasta donde llega el terreno de la finca o parcela por el lado Norte, precisamente para resolver este problema administrativamente se tramitó el expediente de deslinde por el indiscutible interés de la Administración en fijar y marcar sobre el terreno en la playa la línea de separación de lo que es de dominio público con arreglo a la Ley, incluyendo dentro de una zona cuanto, terreno alcancen las aguas del mar en sus básicos oleajes, quedando probado en el expediente cuáles son los terrenos alcanzados.*

*CONSIDERANDO que de los antecedentes consignados en la copia de la escritura pública de 1881, no es válido deducir, como argumento el notar, la preexistencia de un anterior deslinde administrativo, pues lo que en ella se hace constar es la preexistencia de un expediente judicial que fue tramitado en el Juzgado de Primera Instancia del Distrito de San Vicente de la capital del Turia para la enajenación de un terreno declarado en estado de venta por virtud de las leyes desestimadas de 1 de mayo de 1855 y 11 de julio de 1856 que se referían a todos los bienes del Estado y de las Corporaciones civiles y eclesiásticas, cuyo terreno, como la propia escritura de 1881 señala, procedía del patrimonio que fue de la Corona, y, como consecuencia de esas Leyes desamortizadas fue vendido, por lo que nada consta en la referida escritura que permita suponer que a la venta se ese trozo de terrenos procediera un deslinde administrativo, ya que no se hace la menor alusión a que ese terreno fuera vendido como sobrante de un deslinde de zona marítimo-terrestre; finalmente, el recurrente tampoco ha demostrado por el Plano del Catastro levantado en 1930 ni por el de costas y niveles que señalan la configuración y la altura del terreno en litigio que la línea divisoria, de la zona marítimo-terrestre propuesta por la Comisión de Deslinde y la Jefatura de Costas y que fué aprobada por la resolución impugnada son errónea, pues, los datos del Catastro carecen de valor para los efectos de señalar o fijar hasta dónde el terreno es bañado por el Mar en su flujo y reflujo o en los mayores oleajes, y tampoco del Plano de cotas o altura del terreno permite suponer que el terreno no puede ser alcanzado en toda la línea o zona demarcada por las olas del mar en los temporales, las costas señaladas en el Plano que corresponden a desniveles del terreno, a partir de los cero grados que tiene el borde del mar, ninguna alcanza 1,40 metros, por lo que aún para esas cotas de mayor nivel que el Plano refleja no pueden racionalmente ser consideradas como un obstáculo físico o topográfico que no permita que el terreno sea inundado o alcanzado en los temporales del mar, por lo que debe concluirse reconocimiento que, sin prejuzgar los derechos civiles del recurrente, la operación de deslinde y determinación de la línea que señala la zona marítimo-terrestre se ajusta a la realidad física y geográfica del tramo de costa demarcado por la Administración, sin que sea de otro modo, pueda estimarse a favor del recurrente la protección registral por la indeterminación que de la finca se hace en el título inscrito, al referirse que por el límite Este linda con la playa del mar, expresión que debe entenderse como sinónima de zona marítimo-terrestre”.*

## V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

Muchas sentencias del Tribunal Supremo inciden en el hecho de que la LC 1988 ha ampliado los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre<sup>83</sup>.

Por otra parte en la actual Ley, incluso tras la reciente reforma de 2013, se habla de "*hasta donde alcanzan las olas en los temporales conocidos*" frente a "*temporales ordinarios*" de que hablaba la Ley de 1969, o simplemente temporales, como lo hacía la Ley de Puertos de 1928. Sin embargo, es de señalar que en el anteproyecto si bien no se volvía a recuperar la limitación a los temporales ordinarios, tras referirse a los temporales conocidos, se añadía "...*de acuerdo con las referencias comprobadas de que se disponga.*" Tal y como apunta la profesora GARCÍA PEREZ<sup>84</sup>, en la redacción del artículo 3 que se contenía en el Anteproyecto, se introducían varias reformas en la determinación del dominio público marítimo-terrestre estatal: se matizaba la referencia a los temporales como criterio definidor del dominio público; se concretaba el carácter demanial de los terrenos bajos inundables y las dunas y se introducía un glosario de términos referidos al espacio demanial. El Anteproyecto introducía ya un cambio importante en la determinación de la ribera del mar (art. 3.1) al definir su límite interior con referencia a "*donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con las referencias comprobadas que se dispongan*".

Ahora bien, al establecer la Disposición Adicional Segunda del Anteproyecto una

---

<sup>83</sup> Representativa de ello es la STS de 12 de julio de 2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, rec. casación núm. 3803/2002, (FD 3º), "*Como señalamos en nuestra STS de 13 de julio de 2001 «en el nuevo régimen jurídico de las costas españolas que la Ley 22/1988 ha establecido se ha ampliado el patrimonio colectivo incluyendo entre los terrenos de dominio público marítimo-terrestre unas determinadas categorías espaciales, como las dunas litorales, que hasta entonces no necesariamente formaban parte de aquél. La nueva regulación, inspirada en el designio de conservar y proteger lo que queda del medio litoral frenando su deterioro físico (la exposición de motivos destaca, entre otros factores, la regresión de la línea de costa así como la "la destrucción de las dunas litorales", en cuanto fenómenos especialmente negativos), tiene una decidida vocación de incorporar estas nuevas categorías a dicho patrimonio público "ampliando la estrecha franja costera que actualmente tiene esta clasificación demanial"*".

En el mismo sentido SSTs de 5 de julio de 2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), rec. casación núm. 1063/2002 (FD 3º) y de 9 de junio de 2004, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), rec. casación núm. 1968/2002 (FD 3º).

<sup>84</sup> GARCÍA PÉREZ, M. "*Reforma de la Ley de Costas: Un lobo con piel de Cordero*", Revista el Cronista del Estado Social y democrático de Derecho, núm. 31, octubre 2012

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

revisión de oficio de los deslindes ya efectuados cuando el límite interior de la zona marítimo-terrestre se hubiera fijado con referencia los mayores temporales conocidos, *“cuando estos, de acuerdo con las referencias comprobadas que se dispongan, no hubieran alcanzado el límite establecido en el deslinde, en al menos cinco ocasiones, en los diez años inmediatamente anteriores a la fecha en la que se haya practicado el deslinde o, en defecto de referencias conocidas en ese periodo, en los diez años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de esa Ley”*, sin duda se estaba modificando el criterio del legislador de 1988 que quiso introducir los terrenos afectados por cualquier temporal, incluso los extraordinarios, siempre y cuando, introducido por el Reglamento, pudiese comprobarse su existencia. El Anteproyecto, al exigir una periodicidad de cinco ocasiones en diez años, volvía al criterio de la legislación anterior, que solo contemplaba el hecho natural a los “temporales ordinarios”. Criterio que se modifica en la redacción definitiva de 2013.

Como señala ANGEL MENÉNDEZ REXACH<sup>85</sup>, ante la avalancha de críticas suscitadas en las primeras versiones conocidas del Anteproyecto, el Ministerio proponente optó por remitir el desarrollo reglamentario la concreción legal de “criterios técnicos”, en la convicción de que el reglamento pasaría más desapercibido. La norma reglamentaria ha optado por el criterio técnico de las “cinco veces en cinco años” para determinar el límite interior de la zona marítimo terrestre, con posibilidad de aplicar otro criterio ante mejor evidencia científica existente, pero sólo cuando esa evidencia científica suponga retranquear el límite interior de la zona marítimo terrestre y, por tanto, la ampliación del dominio público.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> MENÉNDEZ REXACH<sup>85</sup>, “Definición de la ribera del mar: las novedades del Reglamento de Costas”, RDU núm. 295, enero-febrero 2015, págs. 17-44.

<sup>86</sup> Sobre la determinación del dominio público pueden también estudiarse las publicaciones de GARCIA PEREZ, M. “La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados” RAP, núm. 169, 2006, pág. 189 y ss. Ver también MEILAN GIL, J.L. “Dominio público y protección del litoral. La Ley de Costas veinte años después”, en VV.AA dirigido por SANZ LARRUGA F.J., “Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible” Observatorio del Litoral, 2009, pág. 105 y ss.

Personalmente opino que ni el legislador de 1988 ni el de 2013 han estado acertados referirse a "conocidos", pues ellos ha acarreado un terrible grado de inseguridad jurídica a la hora de establecer las fronteras de este dominio público. ¿Conocidas por quién? ¿Conocidas desde cuándo?, etc., son preguntas que sin duda han surgido y que no están suficientemente contestadas ni en la Ley, ni en el Reglamento, pese a que éste suavizó, como ya señalaba la profesora GARCÍA PÉREZ en su obra citada, o apunta MENENDEZ REXACH<sup>87</sup> que señala que el Reglamento de Costas de 1989 precisó que *“para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos se utilizarán las referencias comprobadas de que se disponga”* (art. 4.a), pero no se tendrán en cuenta los *“tsunamis”* u olas aisladas extraordinarias que no se presenten de forma secuencial (*“las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial”*).

Según el mismo autor la nueva redacción del art. 3.1.a) de la LC introducida por la Ley 2/2013 remite a *“los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente”*, para determinar el alcance de las mayores olas y, con él, el límite interior de la Z.M.T.. Pues bien, el nuevo RC ha establecido los siguientes *“criterios técnicos”* (art. 4):

*“a) Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. Dicho límite será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio.*

*Para calcular el alcance de un temporal se utilizarán las máximas olas registradas con boyas o satélites o calculadas a través de datos oceanográficos o meteorológicos.*

*b) Las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas incluirán los efectos superpuestos de las astronómicas y de las meteorológicas. No se tendrán en cuenta las*

---

<sup>87</sup> Op. cit. MENENDEZ REXACH *“Definición de la ribera del mar”*.

*ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial”.*

Para MENENDEZ REXACH esta última regla, que ya figuraba en el Reglamento de 1989, no suscita crítica alguna. Tampoco la regla del párrafo 2º de la letra a) para calcular el alcance de un temporal, que es, claramente un criterio “*técnico*”.

Sin embargo para dicho profesor no constituye un criterio “*técnico*” la regla del párrafo primero para fijar el límite de las mayores olas (“*será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en 5 años*”) que plantea serias dudas<sup>88</sup>.

Nos encontramos pues ante un concepto jurídico indeterminado y que puede dar lugar a que queden, debido a un temporal fuera de lo normal, comprendidos dentro de la zona de Dominio Público Marítimo-Terrestre, partes del territorio que realmente no deberían formar parte de dicho Dominio Público.

Si comparamos en este sentido, nuestra LC de 1988 con algunas situaciones de Derecho comparado, y siguiendo a MEILAN GIL, comprobamos que nuestra nueva legislación se aparta de la línea marcada por el resto del Derecho Europeo y así encontramos:

- En Derecho Francés la ribera del mar se extiende hasta el punto que las más altas olas pueden alcanzar en ausencia de perturbación meteorológica excepcional.

---

<sup>88</sup> Op cit. MENENDEZ REXACH “*Definición de la ribera del mar*” señala que “*En efecto, según la redacción legal el límite interior de la z.m.t. debe marcarse con el alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, pero, al exigiré ahora que ese límite debe alcanzarse al menos en cinco ocasiones en los últimos cinco años, ya no estará determinado por el alcance de las olas en el mayor temporal (como resulta de la dicción literal de la Ley), sino en cinco temporales, por lo que el límite se situará normalmente a una cota inferior a la que resultaría si se tomase sólo como referencia el mayor temporal, salvo que, los cinco temporales hayan llegado exactamente al mismo límite, lo que será muy raro.....* .....Este criterio es la regla, pero tiene una excepción: que “la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio”. La excepción fue introducida a instancia del Consejo de Estado, (Dictamen núm. 705/2014, de 17 de septiembre).

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

- En Derecho Italiano se repite prácticamente la misma fórmula "...con exclusión del momento de tempestad"
- Gran Bretaña hace referencia en su legislación costera a las "medias de las mareas ordinarias anuales, con exclusión de las más altas y más bajas".

En nuestra tradición jurídica, en estos casos de grandes temporales, se adopta la solución por la cual se calificaba dicho fenómeno como inundación, ya que se trataría de fenómenos absolutamente extraordinarios.

Hemos visto cómo también, el art 3.1.a) de la Ley 2/2013, establece la necesidad de que en el Reglamento se establezcan unos criterios técnicos para la delimitación del alcance de las mayores olas y con el límite inferior de la ZMT.

En este sentido el artículo 4 del nuevo Reglamento de la Ley de Costas. Estos nuevos criterios técnicos ya se han transcrito, en líneas anteriores del presente trabajo, al citar el texto de MENENDEZ REXACH.

En este sentido, pese a la bondad del legislador, pueden producirse numerosos problemas ya que por ejemplo ¿Cuáles serán esas referencias comprobadas de que se dispongan? ¿habrá que atender a lo que digan los más viejos del lugar?.

Si bien es cierto que este mismo artículo, dice en su letra b), que no se tendrá en cuenta las ondas de mayor período de origen sísmico o de resonancia, cuya presentación no se produzca de forma secuencial, sigue quedando incluido cualquier temporal fuera de lo normal, cuando no pueda ser considerado maremoto, lo cual considero excesivo.

Otra novedad que introdujo en su día la Ley 22/1988, fue la de establecer como límite de las riberas de los ríos, aquel lugar de los ríos en que se hagan sensibles las mareas. Con ello se suprimía el criterio tradicional en nuestro Ordenamiento Jurídico de acuerdo a la

Ley de 1969, que fijaba con carácter disyuntivo respecto del anterior, el lugar hasta donde fueran navegables los ríos.

- LAS MARISMAS Y DEMÁS TERRENOS BAJOS inundados por la mar, quedan incluidos en el Dominio Público estatal en principio en base a la Constitución. Sin embargo como bien señala DIAZ FRAILE <sup>89</sup> esta inclusión puede ser puesta en tela de juicio ya que los mencionados terrenos no aparecen expresamente mencionados en el artículo 132 (2) de la Constitución, que como ya sabemos contiene la precisa enumeración de los bienes de Dominio Público Estatal. Sin embargo para este autor dicha crítica se ve suavizada fundamentalmente en base a dos argumentos a saber:

- a) Las marismas y demás terrenos bajos se integran en una misma unidad morfológica y fisiológica con la zona marítimo-terrestre de la que forman parte.
- b) La finalidad del precepto constitucional es fundamentalmente la protección del demanio marítimo.

En la obra de RAMÓN PARADA <sup>90</sup> se pone de manifiesto, como a principios de siglo, las lagunas y terrenos pantanosos en general, eran considerados como improductivos focos de infección, por lo que la Ley Cambó de 24 de julio de 1918, recogiendo ideas de la Ley de Aguas de 1866, estimuló su desecación por lo que en la propia exposición de motivos de la citada Ley Cambó, se justificaba de la siguiente forma:

*"La naturaleza de aquellos terrenos que invadidos por las aguas del mar o las dulces de los ríos o desagües de riegos, constituyen extensas superficies de intensos focos de infección y paludismo que conviene sanear, no solo en interés de la salud pública, sino para acrecentar la zona agrícola aumentando la superficie de producción".*

---

<sup>89</sup> DIAZ FRAILE "El dominio público marítimo terrestre. Exégesis y comentario del título primero de la ley 22/1988 de 28 de julio, de costas" Op. cit.

<sup>90</sup> PARADA VAZQUEZ, R. "Derecho Administrativo III (Bienes Públicos y Urbanismo)". Editorial Marcial Pons 2012.



V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

En base a ello la Ley preveía el otorgamiento de concesiones a particulares con el fin de lograr su desecación y así lograr atribuir dichas superficies a la propiedad particular del titular de la concesión.<sup>91</sup> MORELL OCAÑA expone que no es extraño que se negase el carácter demanial de tales terrenos, afirmándose que no formaban parte de la ZMT, debido a que quedaban secos por evaporación y no por el movimiento del agua del mar. A ello se añadía la idea de que dichos terrenos no quedaban afectados a ningún tipo de uso o servicio público.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1978 confirma estas tesis, considerando que no eran dominio público

Considero que aunque hoy podríamos incluso tildar de delito ecológico la desecación de cualquier tipo de zona húmeda, tenemos que tener en cuenta la época en que se formuló la Ley Cambó y en años posteriores, en los que no existían medios ni recursos técnicos para combatir enfermedades como el paludismo, que era muy corriente en aquellas zonas en que tales charcas existían. Ante ello en muchas ocasiones se optó por eliminarlas en aras del bien de la colectividad. Sin ir más lejos en un Municipio de la importancia de Benidorm, se tuvieron que desecar algunas de estas zonas, que se encontraban comprendidas cerca de la actual carretera que parte del Rincón de L'óix hacia la carretera general que va a Valencia.

Cada año se tenía que proceder a desinfectarlas varias veces, con productos tendentes a eliminar las masas de insectos que se originaban en estos lugares, siendo un problema sanitario por la posibilidad de transmisión de enfermedades contagiosas al quedar cerca de viviendas, y por carecer de recursos núcleos económicos suficientes para sanearlas, lo que generaba que muchas veces se optara por su eliminación.

Hoy como todos sabemos, la concepción acerca de las marismas, lagunas y terrenos

---

<sup>91</sup> MORELL OCAÑA, L. “*La concesión de marismas y el art 126 de la Ley de Patrimonio del Estado*” RAP núm. 68.



V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

pantanosos ha variado, siendo concebidos, como auténticos "Tesoros Ecológicos".

Por medio de la Ley 15/1975 de 2 de mayo sobre Espacios Naturales Protegidos, han resultado beneficiadas numerosas zonas húmedas, dictándose leyes especiales de protección como la de 28 de diciembre de 1978 para el Coto de Doñana.

Por su parte el artículo 45 de la Constitución de 1978 impone, como sabemos una protección en favor de los valores ecológicos y del medio ambiente.

Según el Reglamento de la Ley de Costas, de 23 de mayo de 1980, por marisma se entendía:

*"Todo terreno bajo, en la zona marítimo-terrestre o del estuario actual o antiguo de un río, cualquiera que sea su naturaleza, que se invade periódicamente en las mareas y permanece encharcado hasta que la evaporación consume las aguas almacenadas o produzca emanaciones insalubre en la bajamar, en su época de calma, aún cuando no encharcamiento".*

DIAZ FRAILE<sup>92</sup> para dar una definición de los términos Albufera, marjales, y esteros acude al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, pues no aparecían definidos en ningún texto legal ni reglamentario, y así nos decía:

- Albufera:

*"Laguna formada de agua de mar en playas bajas como las de Valencia y Mallorca".*

- Marjal:

*"Un terreno bajo y pantanoso".*

- Estero:

*"Terreno inmediato a la orilla de una ría por el cual se extiende el agua de las mareas".*

---

<sup>92</sup> Op. cit. DIAZ FRAILE, J.M. "El dominio público marítimo terrestre. Exégesis y comentario del título primero de la ley 22/1988 de 28 de julio, de costas".

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

En el nuevo reglamento de 2014 se recogen, considero de una manera mucho más clara de lo que ocurría en la normativa anterior, las siguientes definiciones de estos bienes

*“4. A los efectos de esta Ley se entiende por:*

*Albufera: cuerpos de aguas costeras que quedan físicamente separados del océano, en mayor o menor extensión por una franja de tierra.*

*Berma: parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causada por el oleaje.*

*Dunas: depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas.*

*Escarpe: escalón vertical en la playa formado por la erosión de la berma.*

*Estero: caños en una marisma.*

*Marisma: terreno muy llano y bajo que se inunda periódicamente como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas o de la filtración del agua del mar.*

*Marjal: terreno bajo cubierto por un manto de agua que da soporte a abundante vegetación”.*

## A.2. LAS PLAYAS.

La Ley de Costas de 1988 definía así las playas:

### **ART. 3 (1-B):**

*"Zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación formadas por la acción del mar o del viento marino, y otras causas naturales o artificiales".*

Volvemos a ver aquí el afán del legislador de 1988 en ampliar el Dominio Público

---

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

marítimo-terrestre. En la antigua Ley de 1969 las playas obedecían al siguiente concepto:

*"Riberas del mar o de los ríos formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa característica".*

De la comparación de la definición de 1988 y ésta que acabamos de señalar, podemos señalar las siguientes novedades:

- 1) La Ley de 1988 no hacía referencia a la necesidad de que se ubicara en una zona casi plana, con lo que se está admitiendo la posibilidad de la inclinación del plano superficial de las playas.
- 2) Al enumerar los materiales que constituyen los depósitos que forman las playas, la Ley lo hacía a modo de ejemplo, pudiendo por lo tanto considerar otras, aparte de las arenas gravas y guijarros que se citaban.
- 3) Posibilita la existencia de vegetación de las playas que incluso podrá ser abundante y formada por palmeras, pinos, matorrales, etc. DIAZ FRAILE <sup>93</sup> señala sentencias en este sentido, como lo son las STS 30 de junio de 1976, 30 de octubre de 1977 y 5 de diciembre de 1981.
- 4) Incluye expresamente en el concepto de playa los escarpes, bermas y dunas, entendiéndose por escarpe un talud o plano inclinado, por berma la parte horizontal de un escalón o subida y por duna aquel montículo de arena que formaba y empuja el viento.

---

<sup>93</sup> Op. cit. DIAZ FRAILE, J.M. *"El dominio público marítimo terrestre. Exégesis y comentario del título primero de la ley 22/1988 de 28 de julio, de costas"*

## V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

Por último a este respecto MEILAN GIL<sup>94</sup> señalaba que por medio de aquella definición se posibilitaba la transformación de titularidad de terrenos, que pasarían a ser del Dominio Público Estatal y refiriéndose no solo a aquellos terrenos que hubiesen sido susceptibles de apropiación privada, sino que en aras de esa supuesta mejor protección que les otorgaba el Estado, vemos, como bienes que eran de titularidad Municipal o vecinal, podían quedar incluidos en el Dominio Estatal. Creo, que es cuestionable que por el hecho de pertenecer al Dominio Público Estatal, estos bienes queden mejor protegidos que siendo de titularidad municipal, ya que no podemos olvidar que en muchas ocasiones fue el propio Estado el que ha dispuesto de terrenos costeros para instalar en ellos dependencias estatales, incluso en contra de la voluntad Municipal. Posteriormente nos detendremos con más profundidad en las novedades generadas tras la entrada en vigor de la Ley 2/2013

Aunque lógicamente no tienen apenas incidencia sobre la ordenación urbanística de los municipios costeros, considero que no está de más hacer una siquiera sea breve referencia al mar territorial y a los recursos naturales, por regularse en la LC de 1988.

### 2.2.1.1.B. *El Mar Territorial*

La actual Ley de Costas de 1988 no modifica la regulación específica anterior, referente a esta Parte del Dominio público.

La Ley de 1969 en su artículo 1º incluía dentro del demanio marítimo, el mar territorial que ciñe las costas o fronteras del territorio nacional con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizados para la pesca y navegación.

De la Ley de 1969, no se podía deducir con precisión el ámbito geográfico de nuestro mar territorial.

La existencia de una Real Cédula de Calos III de 17 de diciembre de 1760, mantenida

---

<sup>94</sup> MEILAN GIL, J.L. “*El dominio público natural en la legislación de costas*”. Revista de Administración Pública, núm. 139, enero-abril, Madrid 1996 págs. 7 a 47 y siguientes y también se puede estudiar, del mismo autor, “*El concepto de dominio público marítimo terrestre en el Proyecto de la Ley de costas*”, en REDA núm. 59, (1988) págs. 372 a 376.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

por disposiciones posteriores, como la Ley de 24 de diciembre de 1962, sobre sanciones a embarcaciones extranjeras por infracciones en materia de pesca marítima; fijaba la anchura del mar territorial en seis millas, y teniendo en cuenta que una milla marítima es un minuto de meridiano, es decir 1852 metros, la anchura era 11.112 metros.

La Ley de 8 de abril de 1967, amplió dicho límite territorial a 12 millas, y por el Decreto de 26 de diciembre de 1968 se mantuvo esta distancia a efectos aduaneros, fiscales y de represión del contrabando. El 4 de enero de 1977 se establece, por la Ley sobre el mar territorial, esta anchura con carácter general y a todos los efectos.

Esta Ley recogía la doctrina de la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958, a que España se adhirió el 25 de febrero de 1971, y así establecía en sus tres primeros artículos que:

*"La soberanía del Estado Español se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores, al mar territorial adyacente a sus costas. Dichas soberanía se extiende de conformidad con el Derecho Internacional, sobre la columna de aguas, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como sobre el espacio aéreo suprayacente. El límite inferior del mar territorial, viene determinado por la línea de bajamar escorada, y en su caso, por la línea de bases rectas que sean establecidas por el Gobierno.*

*El límite exterior está determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen están a doce millas náuticas de los puntos más próximos de la línea de bases".*

De esta definición se derivan dos límites:

- a) Límite exterior del mar territorial, que viene determinado por el límite de las 12 millas.
- b) Límite interior, determinado por la línea de bajamar escorada, o por las bases de líneas rectas establecidas por el Gobierno.

## V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

La Ley antes citada 1967, ya contenía esta autorización al Gobierno para fijar tales líneas, ya que en su artículo 2º se remitía a las normas internacionales aplicables, teniendo que entenderse por tales, las normas del Convenio de Ginebra de 1978, al que nos incorporamos en 1971. Según el art. 2 de la Ley de 1967, si la distancia entre las líneas de bajamar de los puertos naturales de entrada o abra de una bahía, no excede de 24 millas, la línea recta que las une será considerada como línea base, siendo aguas interiores las comprendidas entre dicha línea y la costa. Así comprobamos que lo que verdaderamente está limitando el territorio nacional son las aguas interiores y no el mar territorial. En España este sistema de líneas rectas fue establecido en el Decreto de 5 de marzo de 1976 siendo revisadas con posterioridad el 5 de agosto de 1977.

### *2.2.1.1.C. Los Recursos Naturales de la Zona Económica y la Plataforma Continental.*

Por último, el art. 3 de la Ley 22/1988, en base al art. 132,2 de la C.E., incluye en su inciso final, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por la legislación específica. La Ley de 20 de febrero de 1978 constituye esta legislación específica, y en su art. 1º dispone que en la zona económica exclusiva, que se extiende desde el límite exterior del mar territorial español, hasta una distancia de 200 millas náuticas, la anchura de aquel, el Estado Español, tiene derechos soberanos a los efectos de la exploración y la explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes.

En función de la Disposición Final de esta Ley, su aplicación se limitará a las costas del Océano Atlántico, incluido el Mar Cantábrico, peninsular o insular, aunque el Gobierno se guarda la facultad para acordar su extensión a otras costas españolas.

Según el art. 1º de esta Ley, corresponderá a nuestro Estado:

- 1) El derecho exclusivo sobre los recursos naturales de la zona.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

- 2) La competencia de reglamentar la conservación, exploración, explotación de tales recursos, para lo que se cuidará la preservación del medio marino.
- 3) La jurisdicción exclusiva para hacer cumplir las disposiciones pertinentes.
- 4) Cualquiera otra competencia que el Gobierno establezca en conformidad con el Derecho Internacional.

El Estado Español no tendrá en ningún caso derechos que afecten a las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos, (art. 5.1).

SAINZ MORENO señala en su trabajo ya citado sobre el art. 132 de la C.E. (pág. 185) que pese a que la zona económica no delimita el territorio español, es evidente que el Estado ejerce la soberanía sobre dicha zona, por mucho que esta sea limitada, o autolimitada por decisión nacional. Dicha soberanía conlleva, no solo el ejercicio de un poder normativo, el aprovechamiento material de dichos recursos y la jurisdicción exclusiva para hacer cumplir las disposiciones pertinentes, sino también cualesquiera otras competencias que el Gobierno establezca.

El Convenio de 29 de abril de 1958 señala que la Plataforma Continental comprende:

- 1) El lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial hasta una profundidad de 200 metros o más allá de ese límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas.
- 2) El lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas adyacentes a las costas de islas.

En este ámbito también es de señalar el Real Decreto 799/1981 de 27 de febrero sobre normas aplicables a la realización de actividades de investigación científica

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

marina en zonas sometidas a jurisdicción española, y también habrá que tener en cuenta, la Ley de cultivos marinos de 25 de julio de 1984.

Existen problemas a la hora de establecer la titularidad dominical del Estado sobre estas zonas. Ello se ha plasmado a lo largo de la historia legislativa sobre la materia, tratando de emplear términos que como acertadamente considera DIAZ FRAILE<sup>95</sup> conducen a interpretar la posibilidad de entender que la titularidad del Estado sobre tales dependencias es una titularidad de "imperium" y no de Dominium, es decir una titularidad de soberanía y no de carácter dominical. En base al art. 3 de la Ley de Costas de 1988 se deduce la inclusión de los recursos naturales que se obtengan tras la explotación de tales zonas. De esta manera se trataría de un derecho limitado al fructus de la cosa, como bien afirma DIAZ FRAILE, y no a un derecho pleno de señorío sobre la misma.

2.2.1.2. Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre por Determinación Legal.

Como ya he apuntado anteriormente, los bienes de dominio público, en nuestro caso dominio público marítimo-terrestre, se pueden clasificar en dos grandes grupos:

- 1) Bienes que se pueden considerar de dominio público por naturaleza.
- 2) Bienes que se consideran de dominio público por determinación del legislador.

El propio artículo 132 (2) de la C.E. afirma que "*son bienes de dominio público los que determine la Ley...*"

La Ley de Costas de 1988 en sus artículos 4 y 5 hizo uso de esa delegación constitucional y así, incluyó, por determinación de la propia ley, una serie de bienes en el dominio público.

---

<sup>95</sup> Op. cit. DIAZ FRAILE J.M. "El dominio público marítimo terrestre. Exégesis y comentario del título primero de la ley 22/1988 de 28 de julio, de costas".



Aunque existan esos dos grupos que acabo de mencionar, por naturaleza y por determinación del legislador, resulta obvio que en última instancia, siempre se necesitará de una norma legal que los establezca como tales. El problema es el de aquellos bienes en que no siendo claramente susceptibles de ser incluidos dentro del dominio público, se les incluye por medio de una Ley.

Los artículos 4 y 5 de la LC 1988, son los encargados de incorporar al dominio público, unos determinados bienes.

Así señalaba el art. 4:

#### **ARTÍCULO 4**

*Pertenecen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal.*

- 1. Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.*
- 2. Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.*
- 3. Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.*
- 4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.*
- 5. Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18.*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

6. *Los islotes en aguas interiores y mar territorial.*
7. *Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.*
8. *Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.*
9. *Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.*
10. *Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el artículo 18.*
11. *Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.*

2.2.1.2.A. *Ampliaciones o alteraciones de la ribera del mar.*

1. Accesiones. Reguladas en el art. 4.1. L.C. ya mencionado. La principal innovación que se introdujo por el legislador de 1988, fue la inclusión tanto de las derivadas de causas naturales, como las originadas a causa de la realización de obras, es decir por causas artificiales. Es de señalar que dichas causas artificiales ya fueron incluidas por el Reglamento de Costas de 1980 de 23 de mayo, concretamente en su art. 7. En el mismo sentido cabe decir que incluso la jurisprudencia se había encargado de establecer que los terrenos ganados al mar por accesión, pertenecían al dominio público, incluso aunque el título registral señalase como lindero al propio mar. (En este sentido Vid STS de 22 de enero y 25 de abril de 1974 entre otras).

## V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

La otra novedad que se desprendió de la LC de 1988 a este respecto, fue sin duda la supresión del derecho de reversión en favor de los antiguos propietarios de una finca invadida por el mar (por lo que habría pasado a dominio público) en el mismo lugar de los terrenos recuperados al mar en virtud de la acción.

Con la nueva redacción operada por Ley 2/2013 del artículo 3.1.a) *“No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público”*.

La naturaleza de este espacio no depende, pues, de sus condiciones finales sino de la situación de origen de los terrenos.

Este supuesto hace referencia a terrenos de propiedad privada a los que no llega naturalmente el agua. Para ello, en unas ocasiones, bastará la ejecución de obras menores, como la instalación de mecanismos de bombeo o succión de forma que se supere una barrera natural que impedía la inundación de un terreno. En otras ocasiones, serán precisas obras de ingeniería; sería el caso de las precisas para rebajar la cota de los terrenos y permitir la penetración del agua de mar necesaria para el ejercicio de actividades como piscifactorías o la construcción de marinas.

### 2. Terrenos ganados al mar.

Regulados en el art. 4.2 de la LC de 1988 introduciendo un cambio radical respecto a la anterior normativa, ya que precisamente las concesiones de obras para ganar terrenos al mar y para desecación de su ribera (desección de marismas) habían venido siendo consideradas como el ejemplo típico de concesiones traslativas del dominio, al quedar el concesionario como propietario de los terrenos desecados, o rellenados, siendo esta la recompensa a la inversión privada.

MENENDEZ REXACH, uno de los principales responsables de la redacción de la LC de 1988, destacaba, en una clara defensa de su creación, que con la LC no quedaban prohibidas las concesiones, sino que tan solo se restringiría su otorgamiento. Asimismo remarcaba que nunca podría adquirirse la propiedad de los terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, puesto que tales terrenos pertenecen al dominio público.

Pone el ejemplo este autor, de las concesiones de puertos deportivos que han constituido el supuesto típico de privatización de terrenos ganados al mar, y señala cómo el art. 18 de la Ley de Puertos Deportivos (de la que ya hemos hablado en el presente trabajo, Vid I, 3.B) quedaba expresamente derogado por la LC 1988.

En este sentido no puedo mostrarme de acuerdo con la tesis de este autor, que ve en lo que acabamos de señalar, una óptima solución del problema, pues para él, si estas obras son realizadas por un concesionario particular, hay que entender que pasaban a formar parte del objeto y contenido de la concesión y que sobre ellas el concesionario solo tenía los derechos de uso y aprovechamiento concesional y con un plazo máximo de 30 años. En la nueva regulación vemos como de forma generalizada los plazos se aumentan considerablemente, hasta los 75 años

Esto puede parecer fantástico desde un punto de vista teórico, pero en la práctica tendremos que tener en cuenta que la LC 1988 establece que a la finalización de los plazos de concesión, como regla general, se deberá producir el desmantelamiento de las instalaciones portuarias.

Según el Reglamento de 1989, cuando hubieran transcurrido las tres cuartas partes del plazo de la concesión, y siempre seis meses antes, la Administración del Estado debería determinar si se iba a levantar la instalación portuaria o si se mantenía. Si en el plazo establecido para pronunciarse al respecto la Administración no lo hacía, ello implicaba que por silencio se debería entender que procedía la demolición y el levantamiento de todas las

obras e instalaciones. Si finalmente se declaraba procedente dicho levantamiento y demolición, era el concesionario el que tenía que depositar el importe de la inversión necesaria para realizar la recuperación de la antigua costa. Ello supone una tremenda carga para la promoción del puerto deportivo, ya que no podría proyectar una inversión sometida a semejante incertidumbre, llegado un momento en que además no habría tiempo para amortizar las inversiones que habría que realizar para desmontar todo lo construido.

Con todo esto, lo único que se lograba a mi modo de entender, es que si un promotor se decidiese a realizar las obras de un puerto deportivo, necesitaría asegurarse y cubrir el riesgo de que llegados esos treinta años, tuviese que dismantelar todo lo construido, para lo cual lo único que podría hacer era aumentar en proporción el precio de los amarres para las embarcaciones, con lo cual se produciría un aumento de los precios que habrían aún más prohibitivos los amarres de embarcaciones en estos puertos deportivos, aunque me temo, que quizás fuera ese el objetivo final de tal disposición.

### 3. Terrenos invadidos por el mar.

Regulados en el art. 4.3 LC de 1988, que ha sido afectado por la modificación operada por la Ley 2/2013. Este precepto guarda en ambos casos cierta analogía con el art. 372 del C. Civil que hace referencia a los ríos navegables: Dice así dicho art.

#### **ART. 372 C. CIVIL:**

*"Cuando en un río navegable y flotable, variando naturalmente de dirección, se abre un nuevo cauce en heredad privada, este cauce entrará en el dominio público. El dueño de la heredad lo recobrará siempre que las aguas vuelvan a dejarlo en seco, ya naturalmente, ya por trabajos legalmente autorizados al efecto".*

Vemos como en este artículo del Código Civil, se establece la posibilidad de que dicho

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

terreno, si queda posteriormente descubierto, incluso por realización de obras a tal efecto autorizadas, volverá al patrimonio particular. Sin embargo en la ley de Costas de 1988 y haciendo una vez más gala del criterio expansionista del dominio público, el legislador no permitía tal posibilidad, es decir aunque quedaran descubiertos dichos terrenos, se seguían manteniendo en el dominio público marítimo-terrestre.

Por su parte del art. 6 de la Ley 22/ 1988, se deduce que los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o arenas de las playas, solo tenían dos oportunidades: o bien hacer las obras de defensa o bien soportar la invasión de las aguas, sin ningún tipo de compensación, ya que los terrenos que resultaran invadidos pasarían a Dominio Público Marítimo-Terrestre.

Efectivamente, según el art. 6 (2) de la Ley de Costas de 1988 y el 9 de su Reglamento de 1989 se constataba el hecho de que si las obras no se realizaban, "los terrenos invadidos pasarían a formar parte del dominio público "marítimo-terrestre".

De la lectura de este artículo, parece desprenderse que los únicos legitimados para realizar tales obras de defensa, eran los propietarios, en sentido restringido. Sin embargo considero que la voluntad de la Ley no podía ser esta, y que se debía posibilitar esta acción de defensa, a cualquier otro titular de un interés legítimo.

También cabe señalar en relación a las obras de defensa que siempre habrá de tenerse en cuenta la primacía y significado de las limitaciones y servidumbres legales, así como el irrenunciable uso público del demanio marítimo-terrestre, lo que puede llevar en muchos casos a la única salida de denegar la autorización de estas obras de defensa.

La nueva redacción del art 4 de la LC, es fruto de la modificación operada por el art 1.4 de la Ley 2/2013, señalando lo siguiente:

***“Artículo 4 LC tras la reforma de 2013***

*Pertenecen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal:*

*...*

*3. Los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1, letra a), y en todo caso tendrán esta consideración los terrenos inundados que sean navegables”.*

Por su parte esta materia viene desarrollada en el art. 6 y ss. del RC de 2014:

***“ARTÍCULO 6 RC 2014. DISPOSICIONES ADICIONALES SOBRE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE POR DETERMINACIÓN LEGAL***

*1. Lo establecido en el artículo anterior se aplicará también a las rías y desembocaduras de los ríos hasta donde sea sensible el efecto de las mareas.*

*2. Los terrenos no comprendidos en el art. 9 de este reglamento y en la disposición transitoria primera, apartado cinco, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, naturalmente inundables, cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales, tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes, forman parte del dominio público marítimo-terrestre, conforme a lo establecido en los arts. 3.1 a) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y de este reglamento.*

*3. Los puertos e instalaciones portuarias de competencia de las comunidades autónomas se regularán por su legislación específica, sin perjuicio de la titularidad estatal sobre los bienes adscritos conforme a lo previsto en el art. 49.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y sobre los espacios de dominio público marítimo-terrestre que se otorguen en concesión, de acuerdo con lo previsto en los arts. 64 y 65 de la citada ley, para servir de soporte a una concesión de competencias de aquéllas”.*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

#### 4. Acantilados

Regulados en el art. 4.4 LC.

Parte de la doctrina, como FORNESA RIBO<sup>96</sup> y G<sup>a</sup>. DE ENTERRIA<sup>97</sup> venían admitiendo en esta zona la existencia de enclaves privados, ya que así lo posibilitaban la Ley de Puertos de 1928 y la LC 1969.

Frente a tal posibilidad ello la LC de 1988 introdujo una muy importante novedad frente a la legislación anterior, la cual no incluía los acantilados como parte integrante del Dominio Público.

La definición de lo que tendremos que entender como Acantilado se encontraba en el art. 6.3 del RC de 1989<sup>98</sup>, y ahora en el art 5.4, del nuevo Reglamento de 2014 que señala

---

<sup>96</sup> FORNESA RIBO, R. “Eficacia del Título Hipotecario sobre Parcela de la Zona Marítimo Terrestre”, Revista de Administración Pública, núm. 46.

<sup>97</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Apuntes de Derecho Administrativo”, Tomo I, pág. 154 Madrid, 1977

<sup>98</sup> La STS de 10 de diciembre de 2003, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), rec. de casación núm. 3905/2000 (FD 5º), recoge el concepto de acantilado realizando las siguientes acotaciones, “(...) la inclusión del concepto de «acantilados», como una nueva categoría del dominio público dentro de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, constituyó una auténtica novedad dentro del mismo -a diferencia de otras categorías tradicionales que simplemente fueron configuradas de modo diferente-, hasta el punto de no aparecer la misma en el Proyecto de Ley del Gobierno y ser introducida en el texto legal en virtud de enmienda legislativa. Al no encontrarse mencionados en la Constitución, tal inclusión fue una opción del legislador, que se refleja en la sistemática legal, apareciendo la misma no en el artículo 3º, si no en el 4º de la LC/1988, concretamente en su apartado 3, como “los acantilados...”. Por su parte el RC, en su artículo 6.3, considera, a los efectos del anterior precepto legal, acantilados sensiblemente verticales “aquellos cuyo parámetro, como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales», incluyéndose en tal definición «las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación». Como ha señalado este Tribunal Supremo, en la STS de 13 de julio de 2001, la noción de «acantilado» que la Ley de Costas de 1988 emplea «no sólo se caracteriza por su verticalidad más o menos pronunciada y su contacto con el mar, con la playa o con otros elementos del dominio público marítimo- terrestre, sino también por su estabilidad y permanencia como parte integrante – normalmente rocosa- de una zona cosera característica» Téngase en cuenta en sentido idéntico I STS de 10 de diciembre 2003, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), rec. de casación núm. 5149/2001 (FD 4º)”.



lo siguiente:

**ART 5.4 DEL REGLAMENTO DE 2014**

*“4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.*

*A estos efectos, se consideran acantilados sensiblemente verticales aquellos cuyo paramento, como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forme un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales. Se incluirán en su definición las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación”.*

5. Terrenos sobrantes.

El art. 4 (5) de la LC de 1988 , incluye a los terrenos deslindados como dominio público, que por cualquier causa hayan perdido sus características de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el art. 18 que dice así:

**ART. 18. L. COSTAS DE 1988.**

*"1. Solo podrá procederse a la desafectación de terrenos en el supuesto de los apartados 5 y 10 del artículo 4, previo informe preceptivo del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma afectados y, previa declaración de innecesariedad a los efectos previstos en el artículo anterior.*

*2. La desafectación deberá ser expresa y antes de proceder a ella, habrán de practicarse los correspondientes deslindes”.*

Con esta excepción del art. 18, se apunta la posibilidad de desafectar dichos terrenos del núm. 5 del art. 4, siempre previo informe preceptivo del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma afectada, y previa la declaración de innecesariedad para la

protección del dominio público marítimo-terrestre.

#### 2.2.1.2.B. Adquisición para ampliar el Dominio Público.

Serán aquellos que procedan, o bien de negocios jurídicos celebrados en virtud de la autonomía de la voluntad de las partes, o bien por medio del instituto expropiatorio.

Existen diferentes supuestos dentro de este grupo:

##### 1. Terrenos colindantes.

Regulados en el art. 4.8 L.C 1988. La Ley sigue mostrando su ansia expansionista al incluir como bienes de Dominio Público, terrenos que no tienen las características necesarias, es decir, no se encuentran en la denominada ribera del mar.

La Ley fomenta las operaciones necesarias para incorporar estos terrenos al dominio público, y así establece el derecho de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas inter vivos de los siguientes bienes:

- a) Terrenos ganados al mar o desecados en su ribera en virtud de concesiones otorgadas con anterioridad a la nueva Ley y los que se ganen en el futuro pero siempre en virtud de concesiones anteriores.
- b) Islotes de propiedad particular con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 1988.
- c) Terrenos incluidos en la zona de servidumbre de protección que se estimen necesarios para la defensa y el uso del dominio público marítimo-terrestre.

Vemos como este art. 4 sigue la idea expansiva que venimos apuntando.

Podemos comprobar la relación de este art. con el art. 17 que dice así:

Art. 17 LC. 1988:

*"Los terrenos del Patrimonio del Estado colindantes con el dominio público marítimo-terrestre o emplazados en su zona de influencia, que resulten necesarios para la protección o utilización de dicho dominio, serán afectados al uso propio del mismo..."*

El art. 17 es mucho más amplio que el art. 4.8, ya que prevé la posibilidad de que tales adquisiciones y afectaciones se produzcan no únicamente en aquellos terrenos colindantes con la ribera del mar, sino también sobre aquellos terrenos emplazados en la llamando "zona de influencia", la cual tendrá una anchura mínima de 500 metros a partir del límite interior, de la ribera del mar.

DIAZ FRAILE <sup>99</sup>sostiene que se está posibilitando la discontinuidad física de dichos terrenos respecto de la ribera del mar, formando lo que este autor acertadamente denomina "isla jurídica de demanialidad".

## 2. Otras adquisiciones o expropiaciones.

No quedaban expresamente definidas en la Ley, regulándolas el RC de 1989, en su art. 8, completando las disposiciones que acabamos de estudiar, en relación a "los terrenos colindantes". Hacía referencia este nuevo supuesto a los yacimientos de áridos emplazados en la zona de influencia, que se adquieran o expropien, y a los terrenos ganados al mar, islotes, o terrenos incluidos en la zona de protección (los señalados con anterioridad,

---

<sup>99</sup> Op. Cit. DIAZ FRAILE J.M "El dominio público marítimo terrestre. Exégesis y cometario del título primero de la ley 22/1988 de 28 de julio, de costas".

susceptibles de someterse al Derecho de Tanteo y Retracto), que quedaran expropiados en aplicación de la servidumbre de acceso al mar.

### 3. Aportaciones de concesionarios.

Se define en el art. 4.7 LC, y aunque MENENDEZ REXACH destaca como nota característica de los mismos la voluntariedad por parte del concesionario, queda un tanto cuestionada dicha característica como él mismo reconoce, pues no estando obligada la Administración a otorgar la concesión, el concesionario se puede ver "presionado" indirectamente a comprometerse a ceder dichos terrenos a cambio de la concesión. Considero dicha actuación no reprochable, siempre y cuando redunde en beneficio público, por lo cual me parece loable que la Ley no permita la desafectación de estos terrenos, una vez cedidos e incorporados al dominio Público.

Pese a ello, algún sector de la Doctrina (DÍAZ FRAILE, Op cit) critica que dicha cesión de terrenos quede regulada, en cada caso concreto, por las propias cláusulas de la concesión, lo que según estos autores atenta claramente contra la reserva de Ley contenida al respecto en el art. 132.1 de la CE, al establecer que "La Ley, regulará el Régimen Jurídico de los bienes de dominio público". Y recordando que el 132.2, de la CE también establece que, "son bienes de dominio público estatal, los que determine la Ley". La crítica es precisamente, que se admita el hecho de que mediante una cláusula pactada entre la Administración y el concesionario, se permita determinar cuáles serán bienes de dominio público.

#### *2.2.1.2.C. Islas e Islotes.*

Este supuesto se define en los arts. 4.6. ya expuesto y en el art. 5 que dice así:

*"Son también de dominio público estatal las islas que estén formadas o se formen*

---

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*por causas naturales, en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las marcas, salvo las que sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas, o procedan de la desmenbración de ésta, en cuyo caso serán de dominio público en su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter, conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 4".*

Estos arts. se encuentran relacionados con el art. 371 de nuestro C. Civil que dice así:

*"Las islas que se forman en los mares adyacentes a las costas de España y en los ríos navegables y flotables, pertenecen al Estado".*

De nuestro Dº Histórico se desprende la consideración de que las islas siempre han pertenecido al Estado, en tanto en cuanto no hubieran sido apropiados por nadie.

La anterior Ley de Puertos de 1928 recogía este mismo precepto en su artículo 3º, si bien sustituía la expresión "mares adyacentes a las Costas de España" por la de zona marítimo-terrestre, a la vez que incluía, que si estas islas procedían de haber cortado un río terrenos de propiedad particular, continuarían éstas perteneciendo a los dueños de la finca o fincas desmembradas.

Posteriormente, la Ley de Costas de 1969, en su art. 2º nos decía lo siguiente a este respecto:

**ART. 2º LEY DE COSTAS DE 1969:**

*"Las islas formadas o que se formen en el mar territorial, en la rías o en la desembocadura de los ríos hasta donde sean navegables o se hagan sensibles las mareas, pertenecerán al Estado en calidad de bienes patrimoniales, salvo las que sean de propiedad privada o procedan de la desembración de ésta. En todo caso, sus playas y zona marítima-terrestre serán de dominio público, conforme al*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*artículo anterior".*

Como vemos, este precepto de la Ley de Costas de 1969 supuso un perfeccionamiento técnico del precepto, con una nueva redacción en que queda aclarado, como la pertenencia de estas islas al Estado, lo era en calidad de bienes patrimoniales.

La LC de 1988 mantiene la titularidad privada de aquellos que tenían tal consideración a la entrada en vigor de dicha Ley, exceptuándose los bienes que según la propia Ley pasen a integrar de forma general el dominio público, es decir, la playa, ZMT, acantilados, etc...)<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Así lo afirma la STS de 4 de junio de 2001, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de casación núm. 3867/1994 (FFDD 7º y 8º), “(...) *En las islas o islotes de propiedad de propiedad particular a los que se refiere la disposición transitoria 14.6 del RGC también existen playas y zonas marítimo-terrestres, partes ambas del dominio público marítimo-terrestre sujetas al régimen jurídico que, con carácter innovador (exposición de motivos de la Ley de Costas, apartado II, párrafo VII) introduce la Ley de Costas y su Reglamento General. Así lo establece el artículo 5 de la LC y su disposición transitoria 2ª.3. Dice el artículo 5 que en las islas que sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas, "serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter, conforme lo dispuesto en los artículos 3 y 4". En parecidos términos, la disposición transitoria 2ª.3 dispone: "los islotes de propiedad particular con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley conservarán esta condición, si bien sus playas y zona marítimo-terrestre seguirán siendo de dominio público en todo caso". Consiguientemente, cuantas alegaciones se hacen en la demanda y en el escrito de conclusiones afirmando el carácter privado de las playas y de la zona marítimo-terrestre existentes en la isla propiedad de las demandantes no pueden ser acogidas por este Tribunal.*

*Para la protección del dominio público marítimo-terrestre, la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, la LC somete los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre -incluido el de las islas e islotes de la disposición transitoria 14.6- a las limitaciones y servidumbres que se determinan en su título II, cuyas disposiciones tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias (artículo 21.3 LC). Es importante destacar que la STC 149/1991, de 4 julio (RTC 1991, 149), en el F. 3,1, descarta globalmente la pretendida inconstitucionalidad de las limitaciones y servidumbres previstas en el Título II de la Ley de Costas”.*

De la misma forma las islas que pertenecían al Estado, y las de potencial formación en el futuro, quedan incluidas en el dominio público, quedando por ello fuera del comercio de los hombres, sometiendo cualquier actividad que en ellas se quiera realizar, a previa autorización administrativa.<sup>101</sup>

#### *2.2.1.2.D. Obras e Instalaciones construidas por el Estado:*

El art. 4 hace referencia a una serie de supuestos en relación a obras estatales llevadas a cabo en esta zona, y así:

El 4 (9) incluye las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio. Este es un reflejo del Derecho de accesión del C. Civil (art. 259).

El 4 (10) es uno de los dos únicos supuestos, junto al del núm. 5 en que se prevé la posibilidad de su desafectación, de acuerdo con los requisitos del art. 18 de la Ley.

Del art. 149 (1) núm. 20 de la C.E. queda muy clara su titularidad estatal, ya que la propia C.E. la incluye como materia de competencia exclusiva Estatal. Dice así el art. 4 (10).

#### **ART. 4 (10) LC.:**

*"Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el art. 18".*

Por último, el núm. 11 del art. 4 incluye los puertos e instalaciones portuarias de

---

<sup>101</sup> Procede mencionar en este punto el artículo de MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I. "Concesiones de uso común general del demanio costero? Comentario de la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1997", Revista Española de Derecho Administrativo nº 99, Madrid, 1998, pág 427-441.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.

Aquí por tanto se deberá tener en cuenta el vigente Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la marina mercante.

Según la Ley de 1928, puertos eran aquellos parajes de costa más o menos abrigados, bien por disposición natural o del terreno, o bien por obras construidas al efecto, y en las cuales existe de una manera permanente, y en debida forma tráfico marítimo. (art. 13).

### **3. LAS SERVIDUMBRES LEGALES COMO MEDIO DE PROTECCION DEL DOMINIO PÚBLICO MARITIMO TERRESTRE, Y OTRAS MEDIDAS. LA MODIFICACIÓN DE LAS ZONAS DE PROTECCIÓN Y DE TRÁNSITO.**

#### **3.1. Idea General:**

La Exposición de Motivos de la Ley 22/1988, sobre Protección, Utilización y Policía de Costas, ya desde un primer momento nos señala, como entre las razones que motivaron su elaboración, los gravísimos problemas y deterioro físico y ambiental que presentaba nuestro litoral, pretendiendo presentarse la LC como el instrumento indispensable para que la ZMT, fuera preservada para el uso y disfrute de todos los ciudadanos. Para ello, la propia Exposición de Motivos establece:

*"La garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse solo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante, para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales por la construcción de edificios en pantalla, la propia sombra que proyectan sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y, en general, la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio*



V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*natural, puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación".*

Estos principios generales contenidos en la Exposición de Motivos, fueron objeto de un posterior desarrollo dentro del título II de la Ley, siendo éste, el único título de la LC que se refería a un ámbito territorial de aplicación, no centrado en el propio dominio público marítimo-terrestre, sino en el terreno, que siendo de titularidad privada, se encuentra lindando con los terrenos de dominio público. Con ello, la Ley trataba de establecer unas limitaciones a las obras, usos o actividades que se pudiesen llevar a cabo en los terrenos contiguos al dominio público, así como establecer una serie de servidumbres sobre los mismos, con el único fin de colaborar en la regulación establecida en relación al uso de este dominio público, lo que genera unas evidentes consecuencias limitadoras sobre el planeamiento urbanístico municipal, que en todo caso habrá de someterse a las exigencias derivadas de estas servidumbres, como verdaderos límites sobre las propiedades particulares afectadas como más adelante señalaremos .

El título II de la Ley se compone de los siguientes cuatro capítulos:

Capítulo 1º: Objetivo y disposiciones generales.

Capítulo 2º: Servidumbres legales.

Capítulo 3º: Otras servidumbres de la propiedad.

Capítulo 4º: Zona de influencia.

Lo primero sobre lo que nos podemos preguntar, es acerca de la naturaleza de estas servidumbres y limitaciones a la propiedad.

Sobre esta materia es pronuncia el artículo de OSCAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ “Limitaciones y servidumbres marítimas”, publicado en la RDU nº 117, Enero-Abril 1.990  
ALBADALEJO<sup>102</sup> incluye entre las limitaciones del dominio, la servidumbre

---

<sup>102</sup> Esta referencia se señala por POVEDA , M.T, “La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística”, RDU núm. 115, año 1989, págs. 73-98 .

administrativa, es decir la servidumbre de Derecho Público, definiéndola como un gravamen sobre la cosa de que se trate, consistente en una sujeción parcial de la misma a alguna utilización o en beneficio de su dueño, cesando aquí su semejanza con el derecho de servidumbre civil.

En efecto, parece que de esta manera sí que podríamos considerar como tales a las servidumbres impuestas por la LC 1988. Sin embargo, la doctrina no es pacífica al respecto. Según ARROYO GARCIA<sup>103</sup> siempre tendremos que atender al contenido material de cada definición que afecte a la propiedad privada, para, discernir si realmente estamos ante una servidumbre legal o ante una limitación de la propiedad o ante otro tipo de figura jurídica.

Pese a todo, lo cierto es que ya es tradicional en nuestro Derecho, la existencia de este tipo de limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos al Dominio Público, y muestra de ello se contiene en las vigentes Ley de Carreteras (capítulo III) y Ley de Aguas (Capítulo I, título IV), y concretamente en relación con el Dominio Público marítimo-terrestre, ya las estudiadas Leyes de Puertos de 1880 y 1928 establecían este tipo de servidumbres, que posteriormente se plasmaron en la LC de 1969, la cual establecía en su artículo 4 las diferentes servidumbres de salvamento, (20 metros) vigilancia (6 metros) y de paso, a las que luego haré breve mención al referirme a sus sucesoras en la actual LC 1988.

### **3.2. Objetivos y Disposiciones Generales.**

La LC define una serie de objetivos generales en orden a la protección del dominio público marítimo- terrestre y así en su art. 20 establece:

---

<sup>103</sup> ARROYO GARCÍA, J. *“Las limitaciones y servidumbres públicas en el Derecho Administrativo Español”*, Editorial Aranzadi, 1982.

*“La protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones, en los términos de la presente Ley”.*

De la Exposición de Motivos se extrae que las medidas tendentes a la evitación de las mermas del Dominio Público, a garantizar su no privatización, así como su no degradación y las tendentes a intervenir sobre el *"ius edificandi"*, tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de la que dicten las CAA en el ámbito de sus competencias.

Con ello, se requiere que la LC establezca unas "condiciones básicas" y comunes a todo el territorio español para el ejercicio del derecho de propiedad. Así pues, lo que hace la LC 1988 es restringir el concepto ordinario, el contenido normal del Dº de propiedad contigua al dominio público marítimo-terrestre, interviniendo en ella precisamente con el fin de proteger dicho Dominio Público.

Por su parte el art. 21 de la LC reza así.

**ARTÍCULO 21:**

- 1. A efectos de lo previsto en el artículo anterior, los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente título, prevaleciendo sobre la interposición de cualquier acción. Las servidumbres serán imprescriptibles en todo caso.*
- 2. Se exceptúan de esta sujeción los terrenos expresamente declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional, conforme a su legislación específica.*
- 3. Las disposiciones de este título tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.*

Vemos como este artículo habla de la imprescriptibilidad de las servidumbres y limitaciones legales, así como su prevalencia sobre la interposición de cualquier acción. Con ello se trata de garantizar la efectividad de la protección de este Dominio Público desde el exterior, para evitar acciones como las que enumera a título ejemplificativo MORENO CANOVES<sup>104</sup> de las que dice, *"unas tendrán carácter jurídico formal - desafectaciones, deslindes torticeros, ilegítimas inmatriculaciones, etc, mientras que otro factor de riesgo viene configurado por un conjunto de acciones materiales que, siendo en un principio legítimas, tienden a modificar el dominio con consecuencias capaces de poner en marcha, por medio de la dudosa figura de "pérdida de características naturales", la máquina desafectadora"*.

Es cierto que se deben evitar tales procedimientos según la tesis de este autor, pero no podemos negar que aunque la LC no lo haya previsto expresamente, pueda darse el caso real de pérdida de las características de tal demanio, o la degradación natural de la ribera del mar y consiguiente desafectación, por lo que no podemos sino sostener, que en este preciso instante, la servidumbre deja de existir al desaparecer la colindancia con la ZMT que es lo que le da precisamente fundamento a la servidumbre.

Para concluir con este capítulo, el art. 22 dice:

#### **ARTÍCULO 22:**

1. *La Administración del Estado dictará normas para protección de determinados tramos de costa, en desarrollo de lo previsto en los arts. 23.2, 25, 26.1, 27.2, 28.1 y 29 de esta Ley.*
2. *Antes de la aprobación definitiva de las normas a que se refiere el apartado anterior, se someterán a informe de las comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos a cuyo territorio afecten, para que los mismos puedan formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación aprobados o en*

---

<sup>104</sup> MORENO CANOVES "Régimen jurídico del litoral" pág. 153 op. cit

*tramitación. Cuando se observen discrepancias sustanciales entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas por las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, se abrirá un período de consulta entre las tres Administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias manifestadas.*

Curiosa referencia la que realiza este art. 22 al "*acuerdo común*", para el caso de que se produzcan "*discrepancias sustanciales*" entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas por las otras administraciones. Pues resulta evidente que pese a la bondad del legislador, se está incurriendo, a mi modo de ver, en una situación que si bien deseable, en la práctica es muy difícil de lograr. El problema por tanto será dar solución al supuesto de que dicho acuerdo no se logre. Mucho me temo, que en la aplicación práctica de dicho precepto, suceda lo que ya ha apuntado parte de la Doctrina científica, SANCHEZ DE LAMADRID<sup>105</sup>, Según este autor, "*habiéndose interpuesto un concepto indeterminado, como es el de discrepancias sustanciales*", *bastará entender que las surgidas son discrepancias puntuales o de detalle para que la Administración del Estado apruebe o dicte la norma*".

Esa manera mucho me temo que el resultado es que el municipio, resulte "perdedor" en estos casos.

### **3.3. Servidumbre de Protección:**

A continuación transcribimos el texto inicial de los artículos que se contenía en la LC de 1988, añadiendo las modificaciones introducidas por la Ley 2/2013, remarcando éstas en negrita para poder conocer mejor el alcance de la reforma

Dice así el art. 23 de la LC 1988.

#### **ARTÍCULO 23.**

---

<sup>105</sup> SANCHEZ DE LAMADRID., C.<sup>105</sup> "*Comentarios a la Ley de Costas*". Ed. Copicentro, Madrid, 1989.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

1. *La servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar.*
4. *La extensión de esta zona podrá ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, hasta un máximo de otros 100 metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate.*
5. *En las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas la extensión de esta zona podrá reducirse por la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento correspondiente, hasta un mínimo de 20 metros, en atención a las características geomorfológicas, a sus ambientes de vegetación, y a su distancia respecto de la desembocadura, conforme a lo que reglamentariamente se disponga.*

Esta servidumbre de protección encuentra su predecesora en el art. 4.2 de la LC 1969 como ya he comentado con anterioridad. Se regulaba en este, la denominada servidumbre de salvamento, que a su vez, era reproducción casi total de la servidumbre del mismo nombre que se recogía en los arts. 8 y 9 de la Ley de Puertos de 1928.

En la LC de 1969, dicha servidumbre venía definida sobre una zona de 20 metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la Zona marítimo-terrestre, y cuya finalidad consistía en el uso público para varar embarcaciones o depositar restos, efectos o cargamento, en caso de naufragio o peligro. Se establecía asimismo una indemnización al propietario del terreno hasta un valor igual al de los objetos depositados.

Hoy la anchura se establece en 100 metros desde el límite interior de la ribera del mar, si bien podrá ser ampliada hasta un máximo de otros 100 metros, siendo la primera por determinación legal, mientras que la segunda lo es por vía de determinación

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

administrativa, concretamente corresponde a la Administración del Estado la determinación de la mayor anchura. Una vez recaigan estas limitaciones sobre la zona de servidumbre de protección, será el planeamiento urbanístico el encargado de recoger dichas limitaciones. Para realizar la ampliación más allá de los primeros 100 metros, será preciso que venga motivada tal decisión en razones objetivas, y debiéndose tener siempre muy en cuenta el caso de que si la medida no se tomase se puedan producir irreparables daños, o de muy difícil reparación. Asimismo, mediante los oportunos estudios técnicos, se puede motivar también esa decisión, en orden a mejorar el transporte eólico de áridos, evitar proyección de sombras sobre la playa, etc.

Por su parte el Reglamento de 1989, desarrollando la Disposición Transitoria tercera de la LC, establecía que la servidumbre de protección en aquellos terrenos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley, así como para sectores con plan parcial aprobado definitivamente, siempre que se estuviera ejecutando dentro de los plazos previstos o que su no ejecución sea imputable a las Administraciones, sería de 20 metros y no de 100. La localización de terrenos en la zona de servidumbre de protección no excluye su calificación como suelo urbano<sup>106</sup>.

De la misma manera, en la Disposición Transitoria del RC, se posibilita la autorización de nuevas edificaciones situadas a distancia inferior a 20 metros, para el supuesto de que la línea de edificaciones existentes esté situada a una distancia inferior a 20 metros dese el límite interior de la ribera del mar. En estos casos se han de cumplir unos requisitos

---

<sup>106</sup> La STS de 1 de febrero de 2006, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), en resolución de recurso de casación núm 7646/2002, sobre la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Gozón, en Asturias, señala que resulta rechazable el argumento de la sentencia de instancia, en virtud del cual se excluye la clasificación de suelo urbano en relación con los terrenos citados por el hecho de que, al menos una parte de ellos, se encuentran ubicados dentro de la servidumbre de protección de 100 metros que determina la LC. El TS declara que la localización de los terrenos en la franja o zona a la que se refiere el artículo 23.1 de la Ley no es circunstancia que «per se» excluya la posibilidad de que tales terrenos deban merecer la clasificación de suelo urbano, tal y como se desprende, por ejemplo, de la norma contenida en el número 3 de la Disposición transitoria tercera de la Ley.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

previos, como lo son, que esta alineación sea conforme con el planeamiento en vigor, que se tramite un instrumento urbanístico adecuado, cuyo objetivo primordial sea proporcionar un tratamiento homogéneo al conjunto de la fachada; que se mantenga la misma alineación, en edificación cerrada; que sean solares aislados con medianerías de edificación consolidadas a uno o ambos lados.

Los arts. 24 y 25 de LC establecen lo siguiente:

**ART. 24.**

1. *En los terrenos comprendidos en esta zona se podrán realizar sin necesidad de autorización, cultivos y plantaciones, sin perjuicio de lo establecido en el art. 27.*
2. *En los primeros 20 metros de esta zona se podrán depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo; no podrán llevarse a cabo cerramientos, salvo en las condiciones que se determinen reglamentariamente.*

*Los daños que se ocasionen por las ocupaciones a que se refiere el párrafo anterior serán objeto de indemnización según lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa.*

Por su parte el Artículo 25 es uno de los que más modificaciones ha sufrido tras la Ley 2/2013. A continuación reproducimos ambas redacciones, primero la de 1988<sup>107</sup>, y a continuación, el vigente texto de este art 25

---

<sup>107</sup> La STS de 10 de junio de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), rec. de casación núm. 3579/1996, señala que no cabe alegar que se dispone de uno o varios títulos administrativos para fundamentar la realización de obras en la zona de servidumbre de tránsito: “Para decidir el tema debatido es preciso significar que el examen de las fotografías obrantes en el expediente revela de modo indubitable que el edificio litigioso invade de modo evidente la propia playa mencionada, produciéndose así con dicha obra una manifiesta vulneración de normas básicas en materia de protección de costas entre las que desde luego también se incluyen las relativas a la servidumbre de tránsito, la cual se invade con tal obra según resulta de dichas fotografías, presentándose en



V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

**ART 25 LC 1988:**

1. *En la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos:*
  - a) *Edificaciones destinadas a residencia o habitación.*
  - b) *La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.*
  - c) *Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos.*
  - d) *El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.*
  - e) *El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.*
  - f) *La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.*

---

*consecuencia como de plena observancia los artículos 91.2 d) y 97.1 a) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aplicados correcta y proporcionadamente en la resolución impugnada, y ello cuando la referida obra no atiende al propio condicionante incluido en la autorización de la Administración de Costas de 1985, invocada por la actor a y relativo a que las “ obras no podrán afectar al dominio público de la costa”, siendo de destacar que a tenor de lo expuesto la Administración estatal era la plenamente competente en este caso al afectar dicha obra a la propia playa y la servidumbre de tránsito - sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de julio) y 12 de octubre de 1991-, que la resolución recurrida presenta una argumentación sucinta pero suficiente para posibilitar el adecuado, ejercicio del derecho de defensa de la parte actora, y que la existencia de una licencia de obras municipal y una autorización de Costas, ambas de 1985, no puede evitar la necesidad de demoler la obra que precisamente y según lo indicado no respeta el condicionante fundamental de dicha autorización de no afectación al dominio público de la costa (...).”*

La STSJ de Galicia, de 3 de diciembre de 1998, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 4095/1996, resolvió el recurso interpuesto contra un Acuerdo del Jefe del Servicio de Costas de Pontevedra, por el que se impuso al recurrente una multa de 250.000 ptas., por infracción grave de la LC, y le ordenó volver los terrenos afectados por la servidumbre de tránsito a su primitivo estado demoliendo la altura dada al cierre. La recurrente reconoce haber incumplido lo establecido en materia de servidumbres, pero niega haber interrumpido la de tránsito y haber utilizado la zona de ésta para uso no permitido por la ley; basa esta postura en el hecho de que no sólo no ha perjudicado el tránsito por la franja de seis metros integrante de dicha servidumbre, sino que lo ha mejorado haciéndolo más accesible. El Tribunal entiende que no corresponde al particular decidir libremente cómo mejorar la accesibilidad de la servidumbre. La Sentencia señala “(...) Pero en definitiva, el tema de la mejor accesibilidad actual de la servidumbre es ajeno a este recurso y por ello se denegó la prueba propuesta al respecto: puede que el perfil de la servidumbre haya mejorado, pero los particulares no están legitimados para elegir la solución más idónea ni mucho menos para ejecutarla erigiéndose por su propia autoridad en árbitros de los interés públicos; de ahí que aunque el tránsito se haya visto favorecido, las obras estén incursas en el artículo 91.2, d) de la Ley al haber interrumpido el trazado anterior, y en el g) al haber utilizado esa zona para un uso -el relleno de tierra- no autorizado por la ley; de todas formas, la duplicidad es

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

2. *Con carácter ordinario, sólo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En todo caso, la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles deberán cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente para garantizar la protección del dominio público.*
3. *Excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros podrá autorizar las actividades e instalaciones a que se refieren las letras b) y d) del apartado 1 de este artículo. En la misma forma, podrán ser autorizadas las edificaciones a que se refiere la letra a) y las instalaciones industriales en las que no concurran los requisitos del apartado 2, que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que, en ambos casos, se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, no zonas húmedas o otros ámbitos de especial protección. Las actuaciones que se autoricen conforme a lo previsto en este apartado deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones componentes.*

**NUEVA Y VIGENTE REDACCIÓN DEL ART 25:**

1. *En la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos:*
  - a) *Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.*
  - b) *La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.*

---

*innocua puesto que uno solo de estos apartados basta para la tipificación efectuada de falta grave”.*

*c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.*

*d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.*

*e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.*

*f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.*

*2. Con carácter ordinario, solo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En todo caso, la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles deberán cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente para garantizar la protección del dominio público.*

*3. Excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros podrá autorizar las actividades e instalaciones a que se refieren las letras b) y d) del apartado 1 de este artículo. En la misma forma podrán ser autorizadas las edificaciones a que se refiere la letra a) y las instalaciones industriales en las que no concurran los requisitos del apartado 2, que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que, en ambos casos, se localicen en zonas de servidumbres correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección. Las actuaciones que se autoricen conforme a lo previsto en este apartado deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones competentes.*

*4. Reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección.*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

En este caso se ha añadido un nuevo apartado 4, por el art 1.11 de la Ley 2/2013, y se ha dado una nueva redacción al art 25, apartados 1 y 2, en base también al art1.11 de la ley 2/2013.

De la lectura de los artículos 24 y 25, se desprende que la LC hace una clara diferencia entre usos permitidos, usos prohibidos y usos instrumentales (salvamento y depósito).

Esta servidumbre de protección, establece una prohibición general de determinadas actividades, y sobre todo, construcciones, consideradas perjudiciales para la adecuada conservación de un medio natural tan sensible.

Así pues, paso a continuación a referir las diferentes situaciones que se pueden encontrar:

### **3.3.1 Usos autorizados:**

Según el art. 24.1. los cultivos y plantaciones no necesitan autorización administrativa, comprobándose que para el resto de supuesto sí será necesaria.

El art. 25.2. ha sufrido una nueva redacción en base al art 1.11 por el art la Ley 2/2013, quedando redactado como ya se ha transcrito.

El art. 49, tanto del RC de 1989, como del vigente reglamento de 2014 determina que no podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad, las obras y construcciones realizadas en la zona afectada por la servidumbre de protección, salvo que se acredite la existencia de la autorización administrativa.

Dichas autorizaciones tienen una validez limitada temporalmente, no pudiendo exceder de lo que marque la legislación urbanística de carácter autonómico que sea de

aplicación.

### **3.3.2 Usos prohibidos:**

El artículo 46 del vigente reglamento de 2014 establece:

#### **ARTÍCULO 46. PROHIBICIONES EN LA ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN**

*En la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos:*

*a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación, incluyendo las hoteleras, cualquiera que sea su régimen de explotación. Se excluirán de esta prohibición las acampadas y los campamentos o campings debidamente autorizados con instalaciones desmontables.*

*Se entenderá por acampada la instalación de tiendas de campaña o de vehículos o remolques habitables. Se entenderá por campamento o camping la acampada organizada dotada de los servicios y suministros establecidos por la normativa vigente.*

*b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas cuyo trazado discorra longitudinalmente a lo largo de la zona de servidumbre de protección, quedando exceptuadas de dicha prohibición aquellas otras en las que su incidencia sea transversal, accidental o puntual y las de intensidad de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual en el caso de carreteras así como de sus áreas de servicio.*

*c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.*

*No se entenderá incluido en la prohibición de destrucción de yacimientos de áridos, el aprovechamiento de los mismos para su aportación a las playas.*

*d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.*

*e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.*

*f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.*

*No se considerarán incluidos en esta prohibición los supuestos del art. 81.4 de este reglamento siempre que sea compatible con la protección del dominio público marítimo-terrestre (art. 25.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).*

### **3.3.3. Obras autorizables de manera excepcional.**

Tanto la redacción de 1988, como la actual del art. 25 de la Ley de Costas, en su punto 3 se encarga de establecerlas, desarrollándose en el art. 50 del RC de 1988, y en el actual art 48 del vigente Reglamento, que establece la posibilidad de que de manera excepcional el Consejo de Ministros, y siempre en base a razones de utilidad pública debidamente justificadas, pueda autorizar determinadas actividades, instalaciones y edificaciones .

#### **ARTÍCULO 48 NUEVO RC. AUTORIZACIÓN EXCEPCIONAL DEL CONSEJO DE MINISTROS**

*1. Excepcionalmente, y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros podrá autorizar las actividades e instalaciones a que se refieren las letras b) y d) del art. 46 de este reglamento.*

*2. En la misma forma podrán ser autorizadas las edificaciones a que se refiere la letra a) del art. 46 de este reglamento y las instalaciones industriales en la que no concurran los requisitos de los arts. 25.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio y 47.1 de este reglamento , que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que en ambos casos se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*constituyan playa ni zonas húmedas u otros ámbitos sujetos a cualquier régimen de protección (art. 25.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).*

*3. Las actuaciones que se autoricen conforme a lo previsto en este artículo deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones competentes.*

*4. En aquellos casos en que la autorización por el Consejo de Ministros de las actividades o instalaciones a que se refiere este artículo se ampare en una competencia exclusiva del Estado o en los que el Consejo de Ministros haga uso de la facultad que le confiere la disposición adicional décima del texto refundido de la ley del suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, el acuerdo otorgando la autorización será título suficiente para iniciar la actuación de que se trate, sin perjuicio de la tramitación del expediente de modificación o revisión del planeamiento, que se iniciará simultáneamente.*

Por su parte el art. 26 de la LC de 1988 establecía:

**ARTÍCULO 26:**

- 1. Los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección estarán sujetos a autorización de la Administración del Estado, que se otorgará con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley, y en las normas que se dicten, en su caso, de conformidad con lo previsto en el art. 22, pudiéndose establecer las condiciones que se estimen necesarias para la protección del dominio público.*
- 2. Si la actividad solicitada estuviese vinculada directamente a la utilización del dominio público marítimo-terrestre será necesario, en su caso, disponer previamente del correspondiente título administrativo otorgado conforme a esta Ley.*

Sin embargo el núm. 1 de este art. ha sido declarado nulo por la STC 149/91, tema

que abordaré más adelante. Por su parte del núm. 2 de este art., se desprende que solamente, cuando se haya obtenido la concesión o autorización necesaria para la ocupación del dominio público, podrá autorizarse la de las zonas de servidumbre que resulten necesarias para obras o instalaciones cuya ubicación exija la ocupación de terrenos de una u otra titularidad.

### **3.3.4. Derecho Transitorio y la clasificación urbanística del suelo en LC 1988**

En la LC 1988 hacían referencia a esta servidumbre, las DT. 3ª y 4ª de la Ley y 7ª, 8ª, 9ª, 12ª y 13ª del Reglamento. La aplicación de este Derecho Transitorio dependía por tanto, como no podía ser de otra forma, de la clasificación que tuvieran los suelos en el momento de entrada en vigor de aquella Ley.

En virtud de aquel régimen transitorio aquellos suelos cuya clasificación fuese de no urbanizable o urbanizables no programados, quedaron sometidos plenamente a la aplicación de la LC 1988.

Por el contrario y como ya indiqué con anterioridad en los suelos urbanos, la anchura de la zona de servidumbre se reducía a los 20 primeros metros, ya que estos 20 metros ya venían afectados por la servidumbre de salvamento de la anterior LC, 1969.

En este sentido, también debía reducirse la servidumbre a 20 metros en aquellos suelos que pese a no tener formalmente la clasificación de urbanos a la entrada en vigor de la Ley, contasen con los requisitos establecidos en la legislación urbanística para adquirir tal consideración (servicios mínimos y consolidación), así como en el caso que fueran incluidos como tales en el Planeamiento general, o normas que redacten, revisen o modifiquen, como afirmaba POVEDA DÍAZ,<sup>108</sup> siempre que ello no supusiera un medio

---

<sup>108</sup> POVEDA DÍAZ “*La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística*”, op. cit.



para legalizar infracciones urbanísticas.

Con relación a los Suelos urbanizables programados, utilizando la terminología de la Legislación urbanística en aquellos momentos en vigor, (TRLRS 1976 y Ley 8/90). Podían presentarse varias posibilidades que a continuación trataré de resumir:

- 1) Suelos que antes del 1 de enero de 1989 contaban con un PP definitivamente aprobado, encontrándose éste totalmente ejecutado y aún no estándolo, cuando ello fuera debido a causa imputable a la Administración. En estos supuestos, al igual que en suelo urbano, la anchura quedaba en 20 metros.
- 2) Suelos con PP definitivamente aprobado entre 1 de enero de 1988 y el 29 de julio del mismo año, o bien, si aprobado con anterioridad no hubiese sido ejecutado en los plazos fijados, no siendo imputable el retraso a la Administración. Aquí el planeamiento urbanístico se debía revisar para adaptarlo a la nueva LC de 1988.

Se preveía que en estos casos quedara la anchura fijada en 100 metros. Pero sin embargo, hay que destacar que la DT 8ª 3, RC, establecía que la fijación de esa anchura en 100 metros se realizaría siempre que ello no diera lugar a indemnización según los criterios de la legislación urbanística, debiéndose de tratar alcanzar la máxima anchura, dentro de respeto del aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento.

3. Suelos sin PP aprobado a la entrada en vigor de la Ley, las disposiciones de la Ley se aplicaban en su integridad, pero siempre que se mantuviera la regla de que con ello no se generara obligación de indemnizar.

- Obras e Instalaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la LC 1988. Cuando dichas obras e instalaciones, resultaran contrarias a lo previsto por la nueva normativa, la LC de 1988 en su DT 4ª, establecía la necesidad de su legalización o en caso contrario había que demolerlas.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

La DT 13ª establecía que todos los edificios que hubieran sido legalizados o que pudieran construirse con licencia municipal, y con la autorización de la Administración del Estado de acuerdo con la legislación de costas anterior, pero que fueran contrarias a la nueva Ley de 1988, podrían ser objeto de nota marginal en el Registro de Propiedad, a instancia del servicio periférico de costas, en cuanto pudieran suponer limitaciones para actuar sobre estos edificios.

Cuando dichos edificios se encontraran sobre terrenos de dominio público marítimo-terrestre, una vez concluida la concesión, se debería proceder a su demolición.

Si por el contrario se trataba de edificios ubicados en la zona de protección que ahora estudiamos, quedaban en una situación similar a la prevista en la legislación urbanística para los edificios fuera de ordenación, no pudiéndose realizar sobre ellas, más que las obras de reparación y mejora, siempre que no implicaran aumento de volumen, ni se produjera aumento de valor a efectos expropiatorios.

Cabe también señalar la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes situados dentro de esta zona y que fueran necesarios para la defensa y el uso del dominio público, así como también cabe apuntar la posibilidad de que gozaba la Administración del Estado de ejercer los derechos de tanteo y retracto sobre estos bienes.

### **3.4. Servidumbre de Tránsito**

Se corresponde con la antigua servidumbre de vigilancia regulada en el art. 4.6 de la LC 1969, por la que se establecía la obligación de dejar libre una vía contigua a la línea de mayor pleamar, de 6 metros de anchura, salvo en aquellos lugares de tránsito difícil o peligroso, en los que podría ampliarse hasta lo estrictamente necesario.

Pocas innovaciones introdujo pues el art. 27 de la Ley de 1988, que se mantiene con la

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

misma redacción en el art 27 de la LC tras la Ley 2/2013 que dice así:

**ARTÍCULO 27.**

1. *La servidumbre de tránsito recaerá sobre una franja de 6 metros, medidas tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos.*
2. *En lugares de tránsito difícil o peligrosos dicha anchura podrá ampliarse en lo que resulte necesario, hasta un máximo de 20 metros.*
3. *Esta zona podrá ser ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre. En tal caso se sustituirá la zona de servidumbre por otra nueva en condiciones análogas, en la forma en que se señale por la Administración del Estado. También podrá ser ocupada para la ejecución de paseos marítimos.*

Puede destacarse, que si bien el fin de la antigua servidumbre de vigilancia, tenía su último fundamento en motivos de Defensa Costera (contrabando, etc.), la Ley de 1988 amplió esta finalidad a la de paso peatonal.

Al igual que la de protección, esta servidumbre parece aceptar los cultivos, siempre y cuando, como es natural, no se impida con ellos la posibilidad de libre tránsito por ellas. En caso de que con motivo del ejercicio del Derecho que dicha servidumbre confiere, se produjesen daños sobre dichos cultivos, los mismos no serán indemnizables.

La Ley también prevé la ocupación de la zona por la ejecución de paseos marítimos peatonales.

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

Por último, será posible la ocupación de esta zona, con motivo de realización de obras en el dominio público.

En este supuesto, la servidumbre de tránsito no ha de suprimirse, sino que deberá proponerse un trazado alternativo, preferiblemente dentro de la zona de protección.

Entiendo que esta ocupación no consiste en obras, sino de ocupación de materiales por causas de la realización de obras en el dominio público, por lo que una vez finalizadas éstas, deberá dejarse de nuevo expedita. De lo contrario se estaría vulnerando la propia naturaleza de esta servidumbre.

Al igual que ocurría en la zona de protección, las obras e instalaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley, que se encontrasen localizadas en la servidumbre de tránsito y construidas al amparo de licencia municipal y autorización estatal (DT. 4ª. 2), así como las legalizadas, solo eran susceptibles de ser objeto de pequeñas reparaciones que exija la higiene, el ornato y conservación.

### **3.5 Servidumbre de Acceso al Mar**

Según el artículo 28 de la LC 1988, que al igual que en el caso anterior, su redacción no es modificada tras la Ley 2/2013:

#### ***“ARTÍCULO 28***

- 1. La servidumbre de acceso público y gratuito al mar recaerá, en la forma que se determina en los números siguientes, sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso.*
- 2. Para asegurar el uso público del dominio público marítimo-terrestre, los planes y*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre. A estos efectos, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, 500 metros, y los peatonales, 200 metros. Todos los accesos deberán estar señalizados y abiertos al uso público a su terminación.*

*3. Se declaran de utilidad pública a efectos de la expropiación o de la imposición de la servidumbre de paso por la Administración del Estado, los terrenos necesarios para la realización o modificación de otros accesos públicos al mar y aparcamientos, no incluidos en el apartado anterior.*

*4. No se permitirán en ningún caso obras o instalaciones que interrumpen el acceso al mar sin que se proponga por los interesados una solución alternativa que garantice su efectividad en condiciones análogas a las anteriores, a juicio de la Administración del Estado”.*

Esta servidumbre se corresponde con la antigua servidumbre de paso de la LC 1969 (art. 4. 7º).

La finalidad de la servidumbre de acceso al mar es asegurar el uso público del dominio público marítimo-terrestre.

Los terrenos afectados por esta servidumbre, no necesariamente deberán estar lindando directamente con el dominio público.

Será el planeamiento urbanístico el encargado de su establecimiento atendiendo al siguiente criterio.

- En zonas clasificadas como urbanas y urbanizables, cada 500 metros se deberán fijar accesos para el tráfico rodado, y cada 200 accesos peatonales, excepto en los espacios de especial protección.

Aquellos accesos existentes a la entrada en vigor de la Ley de 1988, deberían

mantenerse abiertos.

Asimismo la Ley declara la utilidad pública de los terrenos necesarios para establecer estos accesos, en los casos en que no sea posible disponer de los mismos por medio de la aplicación del planeamiento urbanístico, previéndose para estos supuestos el mecanismo de la expropiación forzosa.

La única posibilidad que se da a las obras e instalaciones que interrumpan estos accesos, es proponer una solución alternativa que garantice estos accesos, y si la Administración del Estado lo cree conveniente, podrá autorizarlas.

Es interesante la DT 11 del RC de 1988 que posibilitaba al MOPU a asumir la carga de conservación de los accesos, cuando éstos, aún previstos en el planeamiento, no se encontrasen abiertos al público.

### **3.6 Régimen transitorio aplicable a las Servidumbres tras la Ley 2/2013**

El régimen transitorio aplicable a las servidumbres establecidas en la LC 1988, se contiene básicamente en la Disposición Transitoria 3ª de la citada ley, cuyo apartado 3, fue modificado por el art 120.7 de la Ley 53/2002 de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social, quedando la citada DT 3ª redactada de la siguiente manera:

#### **DISP TRANSIT 3ª DE LC 1988**

*“1. Las disposiciones contenidas en el título II sobre las zonas de servidumbre de protección y de influencia serán aplicables a los terrenos que a la entrada en vigor de la presente Ley estén clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. Las posteriores revisiones de la ordenación que prevean la futura urbanización de dichos terrenos y su consiguiente cambio de clasificación deberán*

*respetar íntegramente las citadas disposiciones.*

*2. En los terrenos que, a la entrada en vigor de la presente Ley, estén clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización se mantendrá el aprovechamiento urbanístico que tengan atribuido, aplicándose las siguientes reglas:*

*a) Si no cuentan con Plan parcial aprobado definitivamente, dicho Plan deberá respetar íntegramente y en los términos del apartado anterior las disposiciones de esta Ley, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística.*

*b) Si cuentan con Plan parcial aprobado definitivamente, se ejecutarán las determinaciones del Plan respectivo, con sujeción a lo previsto en el apartado siguiente para el suelo urbano. No obstante, los Planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los Planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva.*

*3. Los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. El señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados, que deberán respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma.*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*Para la autorización de nuevos usos y construcciones, de acuerdo con los instrumentos de ordenación, se aplicarán las siguientes reglas:*

*1.ª Cuando se trate de usos y construcciones no prohibidas en el artículo 25 de la Ley y reúnan los requisitos establecidos en el apartado 2.º del mismo, se estará al régimen general en ella establecido y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.*

*2.ª Cuando se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, o de aquellas otras que, por no cumplir las condiciones establecidas en el artículo 25.2 de la Ley, no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, sólo podrán otorgarse autorizaciones de forma excepcional, previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico, en los que se contenga una justificación expresa del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos indispensables para el citado otorgamiento:*

*a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.*

*b) Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.*

*c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.*

*d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.*

*e) Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.*

*f) Que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad, no supere el 25 por 100 de la longitud total de fachada del tramo correspondiente.*

*El propio planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada marítima cuyo tratamiento homogéneo se proponga obtener mediante las actuaciones edificatorias para las que se solicite autorización.*



V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

3.<sup>a</sup> *En los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley.*

4. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la ordenación territorial y urbanística del litoral existente a la entrada en vigor de la presente Ley deberá adecuarse a las normas generales y específicas que se aprueben conforme a lo previsto en los artículos 22 y 34.*

5. *Las servidumbres de paso al mar actualmente existentes se mantendrán en los términos en que fueron impuestas.*

6. *Los accesos públicos al mar actualmente existentes y los contruidos en virtud de planeamiento urbanístico aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley permanecerán destinados al uso público, abriéndose al mismo cuando lo estuvieren”.*

Además hemos de señalar que si bien la Ley 2/2013 no modifica como tal esta DT 3<sup>a</sup>, sí que establece un régimen especial que será de aplicación a algunas zonas del terreno afectado por las servidumbres ya estudiadas. En efecto, las Disposiciones Adicionales Tercera y Cuarta, en su punto 3, de la Ley 2/2013 establecen, con relación a los deslindes de la Isla de Formentera y de determinados paseos marítimos, lo siguiente:

**DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. DESLINDE EN DETERMINADOS PASEOS MARÍTIMOS**

*La línea exterior de los paseos marítimos contruidos por la Administración General del Estado o por otras administraciones públicas con la autorización de aquella, durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y la entrada en vigor de la presente Ley, se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar. La Administración General del Estado podrá desafectar los terrenos situados al interior de los paseos marítimos, de conformidad con lo previsto en el art. 18 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.*

*A efectos de esta disposición no se considerarán paseos marítimos aquellas*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*instalaciones que no hayan supuesto una alteración del terreno que les sirve de soporte, tales como las pasarelas o los caminos de madera apoyados sobre el terreno o sobre pilotes”.*

**DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA. DESLINDE DE LA ISLA DE FORMENTERA**

“.....

*3. A las construcciones e instalaciones emplazadas en la zona de servidumbre de tránsito o protección les será de aplicación lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.*

*La servidumbre de protección tendrá una extensión de cien metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”.*

En este sentido, debemos reseñar igualmente el contenido de la Disposición Transitoria de la Ley 2/2013, que marca el plazo de dos años para solicitar que el régimen de la Disposición Transitoria, apartado 3 que venía fijado en la LC 1988, sea de aplicación a los núcleos o áreas que a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, y que pese a que estuvieran clasificados como urbanos, reunieran una serie de requisitos.

Concretamente esta DT primera establece:

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA, APARTADO 3, DE LA LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS**

*1. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran alguno de los siguientes requisitos:*

*a) En municipios con planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.*

*b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.*

*2. Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento, y en defecto de este, serán delimitados por la Administración urbanística competente; en ambos casos, previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la Administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo se entenderá que es favorable.*

*3. Las Administraciones urbanísticas que ya hayan delimitado o clasificado como suelo urbano a los núcleos o áreas a los que se refiere el apartado primero de esta disposición deberán solicitar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el informe previsto en el apartado segundo de esta disposición en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley. El informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado. En caso de que no se emitiera en ese plazo se entenderá que es favorable.*

*4. No obstante, en los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el art. 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”.*

### **3.7. Otras limitaciones a la Propiedad.**

Ya he mencionado como en la Exposición de Motivos de la LC 1988 se mostraba como una de sus preocupaciones, la disminución de los aportes sólidos de los ríos y arroyos que ha ocasionado la regresión del 17% de línea de costa. En base a ello el art. 29 manifiesta lo siguiente:

#### **ARTÍCULO 29.**

1. *En los tramos finales de los cauces deberá mantenerse la aportación de áridos a sus desembocaduras. Para autorizar su extracción, hasta la distancia que en cada caso se determine, se necesitará el informe favorable de la Administración del Estado, en cuanto a su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre.*
2. *Los yacimientos de áridos, emplazados en la zona de influencia, quedarán sujetos al derecho de tanteo y retracto en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de transmisión, a favor de la Administración del Estado, para su aportación a las playas. Con esta misma finalidad, dichos yacimientos se declaran de utilidad pública a los efectos de su expropiación, total o parcial en su caso, por el Departamento ministerial competente y de la ocupación temporal de los terrenos necesarios.*

La LC señala como culpable de la regresión señalada, la construcción de embalses, la repoblación forestal y las captaciones de aguas, ante lo que no puedo sino mostrar mi sorpresa, ya que en muchos casos, es la propia Administración Central, la que hace de estos temas, importantes objetivos de políticas sectoriales. Bueno es por ello, que la LC trate de evitar este proceso de regresión, estableciendo estas limitaciones a la propiedad.

Se trata de lograr mediante la protección de los tramos finales de los ríos, una coordinación entre los órganos administrativos competentes en materia hidráulica y en la defensa del dominio público marítimo-terrestre. Para ello, cuando el órgano competente en la materia tenga que autorizar una extracción de áridos en el tramo final de un río,

previamente someterá dicha autorización al informe favorable de la Administración del Estado, para así asegurar que con ella no afectará al equilibrio en el transporte de sedimentos y que no favorecerá la regresión de la línea costera, entorpeciendo las necesidades de aportación de áridos a las playas.

Este primer punto no afectará a la propiedad privada, por tratarse de zonas que ya son de dominio público, en especial desde la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985. Sin embargo, sí constituye una verdadera limitación al derecho de propiedad el establecimiento de un derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración de los yacimientos de áridos situados en la zona de influencia, así como la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios o de ocupación temporal o parcial de dichos terrenos.

### **3.8. Zona de Influencia.**

El último artículo del título II de la LC, se dedica a regular esta zona de 500 metros, configurada como una nueva medida de protección del dominio público marítimo-terrestre.

Dice así el art. 30, que tampoco se ha modificado tras la Ley 2/2013.

#### **ARTÍCULO 30**

*1 La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinarán en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios:*

- a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.*
- b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación*

*urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.*

2. *Para el otorgamiento de las licencias de obras o uso que impliquen la realización de vertidos al dominio público marítimo-terrestre se requerirá la previa obtención de la autorización de vertidos correspondientes.*

Estos 500 metros aparecen como un mínimo, dejándose a los instrumentos de ordenación urbanística correspondientes, la fijación de la anchura final en cada caso.

Por ello se establece la obligación de los Planes de reservar el suelo para aparcamientos en tramos de costa con playa y con acceso de tráfico rodado, debiéndose situar dichos aparcamientos fuera de la servidumbre de tránsito.

El problema que puede plantear este artículo es la falta de una definición de lo que llama "Pantallas Arquitectónicas" siendo la Jurisprudencia la se encarga de llegar a un concepto más definido.

Expuesto cuanto antecede citamos el artículo “¿Concesiones de uso común general del demanio costero?) (Comentario de la Sentencia Tercera del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1997)” de IÑIGO MARTÍNEZ PISÓN, publicado en la REDA nº 99, págs. 427-441, 1.998, por la valentía de su autor al criticar la fundamentación de dicha resolución judicial. El autor realiza una razonada crítica de la sentencia en contra de la doctrina defensora a ultranza de la bondad de la LC 1988 por su supuesta protección de la costa y el litoral en atención a exclusivos valores medioambientales y sin atención a otros intereses que pone de relieve el autor en su artículo, tesis que comparto tal y como expongo a lo largo del presente trabajo. Como señala MATÍNEZ PISÓN en su artículo, “... *la Justicia, cuando se aparta del mundo real, no es justicia, es una apariencia*”.

El supuesto enjuiciado versó “*en torno a una pequeña isla, de propiedad privada, enclavada en una ría gallega. A finales de los años sesenta se procedió a la urbanización y edificación en la misma y, con carácter previo, a la solicitud y obtención de una concesión administrativa para la construcción de un puente entre la cosía y la isla, de uso particular, que diera acceso a la misma a los propietarios. ... Cabe añadir, respecto de la realidad, que la zona demanial de la isla es de escaso o nulo interés paisajístico o turístico. Consta de dos minúsculas playas, una de ellas absolutamente impracticable, hasta el punto de que los propietarios de la isla, cuando quieren solazarse con el baño estival, cruzan el puente y se dirigen a las, esas sí, adecuadas playas de la costa. Con este dato se pretende poner de manifiesto que ese movimiento pro apertura del puente no estaba guiado por el buen fin de procurar un igualitario derecho al disfrute de nuestro dominio público marítimo-terrestre, pues nadie o casi nadie, desde que el puente quedara abierto al libre tránsito, ha mostrado el menor interés en ese disfrute*”

Con posterioridad, con la aprobación de la Ley de Costas y su Reglamento, concretamente la Disposición Transitoria Decimocuarta, punto 6, se vino a establecer:

*«Las concesiones otorgadas para la construcción de accesos artificiales a islas o islotes de propiedad particular por medio de obras de rellenos o de fábricas, se revisarán de oficio por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para que dichos accesos queden abiertos al uso público gratuito en las mismas condiciones de utilización que se haya establecido para acceder a las propiedades privadas, de forma que se garantice el acceso al dominio público marítimo-terrestre insular y a los espacios sometidos a la servidumbre de tránsito. Esta modificación de sus condiciones no dará lugar a indemnización.»*

Los afectados interpusieron recurso contencioso-administrativo directo contra esa Disposición Transitoria manifestando, en lo que interesa a este comentario, “*que lo que el Reglamento denomina modificación del título concesional es, en el fondo, la extinción de la concesión. O, para ser más precisos, extinción de los derechos*

*reconocidos por ella (en particular, la utilización del puente con carácter privativo y excluyente), no así de las obligaciones, al mantenerse la del pago concesional y las de conservación y reparación del puente. Se llegaba así a la situación de que, mientras que cualquier persona puede usar el puente libre y gratuitamente, los concesionarios han de usarlo gravosamente. Desaparición, pues, de los derechos concesionales, agravación, además, de la condición de los concesionarios-usuarios, y, como declara expresamente el Reglamento, sin indemnización alguna.*

*Pues bien, por extraño que pueda parecer, en esta ocasión el Tribunal Supremo ha declarado la validez de ese precepto por entenderlo ajustado al ordenamiento jurídico. Y, para llegar a esa conclusión, parte precisamente de unas consideraciones de corte «medio-ambientalistas» que se echan de menos cuando verdaderamente hacen falta, y que se esgrimen cuando la ocasión no lo requiere”.*

Y tras la crítica del autor a la injustificada utilización por la sentencia de la problemática medioambiental en el caso enjuiciado, como si la apertura del puente de acceso a una isla privada supusiera la “*subsistencia de un entorno marítimo paradisiaco*”, así como sin perjuicio de reconocer como principio, que nadie niega, el derecho de todos al disfrute y acceso al demanio costero, continúa, “*la sentencia entra a justificar que en las islas privadas existe, pese a todo, dominio público (arts. 5 y disp. trans. 2.<sup>a</sup>.3 LC).*

*Ocorre que, ciñéndonos al caso, se plantean dos problemas a la hora de hacer efectivos esos enunciados. Uno, de orden puramente físico (aunque con consecuencias jurídicas). Consiste en la duda razonable de que la situación referible a esa isla sea la que la Ley de Costas persigue y trata de erradicar: que se trate de una zona demanial en la que existan obstáculos que permitan el libre acceso de todos. Más bien se trataría de un supuesto en el que unos ciudadanos, los titulares de la concesión, tenían mejor acceso que los restantes. Es decir, antes de la construcción del puente el acceso a la*



*isla, y a lo que ahora es su espacio de dominio público, se hacía por mar. Forma de acceso que ha permanecido para todos una vez construido el puente. Este, evidentemente, permite un acceso más rápido y cómodo, pero en sí, como instalación amparada en un título concesional que permite la ocupación del demanio, no es un obstáculo, al menos físico, al ejercicio del derecho al uso común, libre y gratuito, garantizado legalmente. Lo que sí puede representar un obstáculo, no de acceso, sino en todo caso de acceso en condiciones de igualdad (y nivelando esa igualdad hacia arriba, es decir, hacia la mejor de las situaciones), es el carácter privativo del puente. Si es esto lo que realmente persigue remover el Reglamento de la Ley de Costas su objetivo no se ha cumplido: abierto el puente al uso general, unos pueden usarlo libre y gratuitamente, pero otros, los concesionarios, han de pagar por ello. No se dan esas condiciones de igualdad. A este aspecto habré de volver más adelante.*

*Que el problema a resolver no encaja en el general relativo a la remoción de los obstáculos que impidan el libre acceso al demanio se comprueba, además, con otra argumentación. Piénsese en esas otras islas de propiedad privada en las que no existe más medio de acceso que el marítimo, por no haber sido conectadas a tierra mediante una instalación al efecto. ¿Se habla en estos casos de obstáculos para el ejercicio del derecho al uso común de sus zonas demaniales? ¿Habrá de imponerse la construcción de un puente que facilite el acceso? ¿No sería esa solución contraria a los principios medioambientales que presiden la Ley de Costas? Es curioso observar cómo la perspectiva que arroja la cuestión medioambiental puede convertirse en elemento de crítica a los argumentos de la sentencia.*

*El segundo problema de los anunciados, y que propiamente ha de centrar la crítica a la sentencia, es que la concesión que el Reglamento dice modificar es una concesión que, bajo la vigencia de la Ley de Costas de 1969, era perfectamente adecuada a Derecho. Es decir, un título jurídico válido por el que nacen unos derechos que quedan integrados en el patrimonio del concesionario. Con esto sería suficiente para cuestionarse si la desaparición de esos derechos, tal y como lo fuerza ese Reglamento*

*de 1989, puede hacerse sin establecer, a cambio, medida indemnizatoria alguna. Este es el verdadero problema. No se trata de discutir si la vigente Ley de Costas ampararía un título concesional como el presente; tampoco la procedencia o improcedencia de apertura al público de ese puente. Lo que se discute es que esa apertura pueda realizarse sin compensación alguna a los concesionarios, que ejecutaron la obra a su costa, que recibieron el derecho a su utilización privada por el plazo de la concesión, y que ahora asisten a la pérdida de ese derecho a cambio, no de nada, sino de seguir sufriendo el pago del canon y atendiendo a los gastos de conservación y reparación”.*

*“La sentencia, sin embargo, contiene un notable esfuerzo dialéctico dirigido a mostrar que, como quiera que esa concesión no es conforme a los principios inspiradores de la Ley de Costas, se justifica la solución reglamentaria de apertura al público del puente. Claro que, al hilar de ese modo, no repara en la gravísima contradicción en que incurre, pues si la concesión no es compatible con la Ley de Costas, ¿cómo entonces puede propugnarse que el Reglamento no ha extinguido la concesión, que la mantiene?”... ¿Cómo llega esta sentencia a concluir en la bondad jurídica de la disposición de carácter general recurrida? Reconstruyamos su proceso lógico. Este arranca, una vez hechas las anteriores consideraciones preliminares, de las previsiones que, en materia de servidumbres y limitaciones, contiene la Ley de Costas, destacando las servidumbres de tránsito y de acceso público y gratuito al mar como instrumentos para la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre. Servidumbres que deben también existir en esa isla. ... Concluye entonces que la existencia de las concesiones no impide que la Administración garantice el acceso al dominio público marítimo-terrestre insular en forma libre, pública y gratuita. En referencia a lo cual, expone una consideración valorativa del cambio que representa la nueva Ley frente a la anterior, diciendo de ésta que bajo su vigencia eran posibles las concesiones que permitían el acceso al dominio público exclusivamente a sus titulares, y no a los ciudadanos en general. La nueva Ley no ampararía estas situaciones, por lo que surge como consecuencia forzosa la modificación del título concesional en todos*

*esos supuestos, al amparo del artículo 77.a) ... La modificación consiste en la apertura del puente al uso público, lo que tiene apoyo también en la disposición transitoria 3.<sup>a</sup>.6 LC.*

*Esa modificación no lleva aparejada el deber de indemnizar, pues: 1.º) La STC 149/1991, de 4 de julio, no hizo reproche alguno a la disposición transitoria 14.6 del Reglamento. Además, la doctrina general allí vertida en tomo a los supuestos en que no procede indemnización por la nueva regulación de la LC se aplicaría a este caso; 2.º) No hay privación de derechos, sino mayor onerosidad de las obligaciones que desde entonces tiene el concesionario; 3.º) Esa mayor onerosidad ha de ser atendida a través de las técnicas de mantenimiento del equilibrio financiero de la concesión, y no por medio del instituto expropiatorio”.*

Para MARTINEZ DE PISON el planteamiento de la sentencia quiebra. No niega que en la isla deba existir servidumbre de tránsito. En cambio en cuanto a la servidumbre de acceso al mar en el caso enjuiciado no cabe la configuración que la LC les da, puesto que la misma no puede recaer sobre los terrenos privados colindantes al dominio público, como sucede en este caso por las escasas dimensiones de la isla y sin apenas división parcelaria. El público accede a la servidumbre de tránsito desde el puente, y desde esa, al dominio público. Y una nota más que añadir, las servidumbres de acceso al mar sí son indemnizable. Como señala MARTÍNEZ DE PISÓN, “*o la sentencia está tratando de configurar la apertura al público del puente como una servidumbre de acceso, en cuyo caso se contradice cuando niega el derecho a indemnización de los concesionarios, o bien se trata de pura retórica, abundante en algo que nadie ha cuestionado: el talante de la Ley de Costas relativo a facilitar el disfrute por todos de las Costas españolas. La primera de las opciones ha de rechazarse, pues las servidumbres a las que alude el artículo 28 LC no pueden recaer, como tales servidumbres, sobre el dominio público marítimo-terrestre, que en este caso es el predio dominante. Sobre la concesión no puede solaparse servidumbre tal*”.

Por otra parte, en relación a la referencia de la Sentencia al artículo 317 LC, considera el autor, *“El artículo 37.1 LC, siguiendo una ya tradición de nuestro Derecho, trata exclusivamente de limitar, por tanto, el alcance de los usos o aprovechamientos privativos que recaen sobre el dominio público, afirmando de modo tajante que por medio de la concesión, la autorización, o cualquier otro título, nunca puede transmitirse la titularidad del bien, ni las facultades demaniales que, como titular, siempre ha de conservar la Administración. Pero claro, como la propia sentencia emplea ocasionalmente el término facultad para referirse a la garantía del uso público, pretende deducir de ese artículo 37.1 LC un título que obligaría a la Administración a actuar sobre todas aquellas concesiones que implicaran obstáculos para el acceso al dominio público costero sobre el que se proyecta ese uso público. Para llegar a deducción tan peculiar se detiene en una serie de consideraciones sobre el modo en que la LC incide en materia concesional, comparando esa situación con la que existía anteriormente, y advirtiendo algo que es incorrecto sustentar: para la sentencia, la LC no admitiría concesiones que implicaran la imposibilidad de acceso a una zona determinada del dominio público. Olvida que el artículo 16x) de la LC, al establecer el contenido que ha de establecerse en todo título de otorgamiento (de concesiones y autorizaciones), alude al régimen de utilización, pública o privada, de la zona concesional e instalaciones allí previstas. Son numerosos los supuestos existentes de concesiones en nuestras costas que implican una restricción de ese derecho al uso público del mar y su ribera. Lo mismo cabe apuntar respecto de las reservas demaniales.*

*¿A qué viene un argumento tan poco meditado? No tiene otro objeto que tratar de ofrecer la necesaria, pero artificiosa, cobertura legal del precepto reglamentario recurrido. Pues la sentencia, una vez hecha esa valoración referida, entiende que se ha producido una variación de los supuestos legales por los que se otorgó en su día la concesión. Ello le conduce inmediatamente al artículo 11.a) LC que, bien es sabido, regula los supuestos de modificación de las concesiones.*

Este resulta el punto más criticable de la sentencia, *“que la apertura del puente al público es una modificación del título concesional, y no la extinción de los derechos inicialmente reconocidos por aquél”*. La Sentencia niega que ya desaparecido derecho concesional alguno. Considera que esos derechos pueden ser disfrutados por sus titulares. Ahora bien, como señala MARTÍNEZ PISON, las concesiones se caracterizan por tener un contenido patrimonial activo valorable económicamente, por lo que permite su transmisibilidad, nota de la que carece el derecho al uso común general. Entonces, *“¿qué diferencia queda entre ambos?, ¿dónde queda ese contenido económico? ¿Quién, expresado en términos más vulgares, estaría interesado en adquirir la concesión que nos ocupa, pudiendo beneficiarse del puente gratuitamente? ¿No sería más rentable desde el punto de vista patrimonial que los concesionarios renunciaran a la concesión para, a partir de entonces, usar ese puente arropados por un derecho a su uso común general del que son indiscutibles titulares?”* Y esta es la situación generada por la Sentencia: *“los concesionarios los concesionarios se han visto privados del contenido patrimonial activo de que disponían, restándoles sólo el pasivo o negativo. Pues el mantenimiento de la concesión significa que son los concesionarios quienes deben, a su costa, conservar el buen estado de la obra, proceder a las reparaciones que resulten necesarias para la seguridad y adecuado funcionamiento de la misma, así como asumir el coste de aquellas actuaciones que les sean impuestas para la debida protección y conservación del demanio en que se enclava. También es su obligación la instalación y mantenimiento del alumbrado del puente y de las señalizaciones marítimas que se señalen. Este, y sólo éste, es el contenido concesional que resta tras la modificación. Para esto, mejor renunciar y convertirse en usuarios comunes. O acceder remandó.*

*La única explicación a esta peculiar concepción que sustenta la sentencia es la obstinación en no reconocer el derecho de indemnización a los concesionarios, negado por el Reglamento. Defender a capa y espada su validez en este punto. Pues el verdadero debate está en ese tema y no en el de si los ciudadanos pueden disfrutar libremente de la zona demanial de esa isla, que es hacia donde la retórica grandilocuente, pero huérfana de sustento, que hallamos en este caso pretende*

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL: EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---

*conducirnos.*

*Desde el instante en que cae por su propia base el argumento de la modificación del título, asumiendo que se trata de una verdadera privación de derechos, no es posible admitir los alegatos finales de la sentencia, relativos a una doctrina sentada por el Tribunal Constitucional que no guarda relación con el caso, ya que el planteamiento ha de ser reconducido a través del principio del equilibrio financiero de la concesión (que se cita, pero cuyo tratamiento en profundidad se rehúye) y no por vía de expropiación”.*

A continuación presentamos un gráfico con las distintas zonas de dominio público, servidumbre y afecciones derivados de la Ley de Costas, según plano publicado en la RDU núm. 125 en un artículo de D. Enrique Porto Rey (op. cit. pág. 133)

V. LA LEY 22/1998, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS Y SU RECIENTE MODIFICACIÓN  
OPERADA POR LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL:  
EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

---





## **VI. EL RESULTADO DE UNA POLÉMICA LEY: LA STC 149/1991.**

### **1. A MODO DE INTRODUCCIÓN.**

De todos es conocido que la LC 1988, fue, junto a la Ley de Aguas de 1985, y claro está, la Ley 8/90 de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, una muy controvertida Ley. Las tres, superaron con más o menos éxito, la prueba de su constitucionalidad. Sobre las mismas se dictaron respectivamente las STC de 29 de noviembre de 1988 , la 149/1991 de 4 de julio, que ahora comentaremos, y la funesta de 20 de marzo de 1997, que considero acabó con el cuerpo de nuestro derecho Urbanístico tradicional, propiciando lo que entiendo como caótica situación actual, con diecisiete normativas autonómicas a cada cual más criticable, y con una pobre, o pobrísima legislación estatal, que a mi modo de ver, en muchos casos no va más allá de un simple panfleto político como ocurre con el vigente TRLS 2008

Sabemos que todas estas leyes introdujeron numerosas e importantes reformas en el régimen anterior, lo que motivó una fuerte reacción, tanto de Comunidades Autónomas que veían en las mismas un ataque a sus propias competencias, así como de los particulares afectados, que vieron perder en muchos casos sus legítimos intereses y derechos, amparados incluso por sentencias judiciales firmes, y contando inscritos los títulos de propiedad en el Registro.

Por lo que a la LC 1988 se refiere, todas las CCAA con territorio litoral, excepto Andalucía, Asturias y Murcia, la recurrieron, junto a un grupo de diputados del Partido Popular. Todos entendían que mediante esta LC, el Estado estaba invadiendo sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a la vez que vulneraba el principio de Autonomía Municipal. Por otra parte los recurrentes también se fundaban en la idea de que la LC atentaba contra el Derecho de Propiedad, reconocido en nuestra Constitución. El Reglamento de la LC, fue recurrido también por Vascos, Andaluces, Catalanes y Baleares.

Vemos así como los recursos presentados tanto contra la LC como contra su Reglamento, se articulaban en torno a dos grandes bloques de materias: Las que hacían referencia a los problemas competenciales, y por otro lado, aquellas que incidían sobre la regulación del derecho de propiedad.

A continuación trataremos de realizar un estudio de los motivos que originaron la presentación de los recursos de inconstitucionalidad. Para ello dividiremos el estudio en un primer bloque referente al conflicto surgido entre la LC y el Derecho de Propiedad, para acabar exponiendo la tesis confirmada por la STC.

El segundo bloque, como es natural, versará sobre los problemas competenciales, que como hemos venido viendo a lo largo del presente trabajo (Vid en especial el epígrafe V), siempre ha sido uno de los inconvenientes que han surgido a la hora de afrontar la regulación de este territorio, precisamente debido a su especial naturaleza, sobre la que se produce una concurrencia de intereses y competencias diferentes y en muchas ocasiones enfrentados.

Paso sin más a estudiar el problema del Derecho de Propiedad Privada y la LC 1988.

## **2. EL DERECHO DE PROPIEDAD. EVOLUCIÓN DE SU CONTENIDO GLOBAL.**

Tenemos que empezar observando como la propiedad, junto a su significado económico, cuenta de la misma manera, con una muy importante relevancia en el orden social y político.

Para el Derecho Civil el derecho de propiedad tradicionalmente es considerado como un núcleo último e irreductible, capaz de ser comprimido hasta llegar a tener un contenido casi virtual que se extiende, en cuanto los obstáculos existentes desaparezcan, sobre la cosa, sobre todas sus funciones, y sobre todas las facultades que sobre la misma puedan

tenerse.

Siguiendo a DUSI, la propiedad es *"el señorío unitario, independiente y, cuando menos, virtualmente universal sobre una cosa corporal"*. Al hablar de "señorío", ha de entenderse, de todas las posibles facultades jurídicas sobre la cosa, por ello se encuentran concentradas en la propiedad en cuanto pertenencias de la misma. El "Señorío Universal", ha de entenderse en el sentido de ver la cosa sujeta a la voluntad del propietario en todas sus posibles funciones jurídico-económicas.

Tradicionalmente el hecho de que en ocasiones fuese necesario intervenir en la propiedad por razones de interés público, venía considerado como un conjunto de limitaciones, es decir, unas medidas que privaban al propietario del disfrute de unas determinadas facultades que le otorgaba su derecho de propiedad. A esta tradicional concepción, responde el art. 348 de nuestro C. Civil que dice así:

*"La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes"*.

Por otra parte el art 349 del C Civil, establece:

#### **ARTÍCULO 349**

*"Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.*

*Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado"*.

De ello se desprende que las referidas limitaciones, establecían las fronteras dentro de las cuales la voluntad del propietario puede desarrollarse libremente.

Surge así la denominada Teoría de las limitaciones de la propiedad por razones de interés público, llegando un momento en que no se hace nada fácil la distinción entre limitaciones propiamente dichas y servidumbres, cuestión que en cierto modo, se refleja en la regulación que hace la LC 1988 de los terrenos de titularidad privada colindantes con el Dominio Público Marítimo-Terrestre.

Frente al planteamiento clásico plasmado en el art. 348 del Civil, el concepto de propiedad ha ido evolucionando hasta quedar constitucionalmente reconocida la función social que ha de cumplir la propiedad.

Como todos saben el art. 33 dice así:

*"1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*

*2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*

*3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes".*

El contenido de este artículo es clave para la determinación del contenido real que podemos atribuir a este Derecho. Vemos como ha superado la vieja concepción contenida en el Código Civil, para someterse a una serie de matizaciones.

Efectivamente, ya no se trata de confinar la voluntad del propietario dentro de unos límites legalmente determinados, como regulaba el 348 C. Civil, sino que todo el ordenamiento jurídico actúa sobre la propia sustancia del derecho de propiedad, incidiendo directamente sobre su contenido típico, señalando finalmente, un destino concreto que corresponde al ejercicio de las facultades básicas de ese derecho, con lo que se está produciendo una clara reducción del ámbito de la voluntad del dueño.

### **2.1. El Derecho de Propiedad y la Ley de Costas de 1988.**

Tras la breve referencia histórica a la evolución jurídica del derecho de propiedad, pasamos a estudiar el modo en que sobre ella incide la LC 1988.

Se podrían hacer dos grandes grupos, ya que por una parte la LC incide de una forma directa sobre bienes que no quedando incluidos dentro del dominio público, van a verse afectados por las ya estudiadas limitaciones y servidumbres (Vid V, 3), mientras que otro gran grupo de bienes que eran, hasta el momento de la entrada en vigor de la LC 1988, de titularidad privada, van a pasar a formar parte del dominio público marítimo-terrestre (Vid. V, 2).

Sabemos que ya en el Derecho Romano, existen textos que hacían referencia a apropiaciones de parcelas o "pertenencias del litoral", si bien la propia Jurisprudencia Romana se encargó de matizar que estas apropiaciones, lo eran tan solo de vuelo, pero nunca del suelo, que seguía teniendo la consideración de "cosa común".

También hemos estudiado el fenómeno producido durante la Edad Media, otorgándose señorios, con no solo facultades jurisdiccionales sobre el mismo, sino también con cediendo la propiedad de la tierra.

Del mismo modo que posteriormente (1836, 1855) con motivo de las desamortizaciones, se produce la adquisición legítima por particulares, de bienes que pertenecían a la ZMT.

Todo ello trae como consecuencia, la existencia de los denominados enclaves de propiedad privada dentro de lo que debería ser ZMT.

Según se desprende del contenido de la LC 1988, y en especial de sus arts. 8 y 9, no cabe la posibilidad de la existencia de terrenos de propiedad privada distinta de la

demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aún en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera, a la vez que carecerán de todo valor obstativo frente al dominio público, las detentaciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo, incluso aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad. (Más adelante, en puntos posteriores de este estudio, veremos el nuevo rumbo que se da a la LC tras la entrada en vigor de la Ley 2/2013, a la que se acusa desde algún sector doctrinal de ser una forma de privatizar el Dominio Público Marítimo Terrestre. (MENENDEZ REXACH, La definición Legal de la ribera del mar; las novedades del reglamento de la Ley de Costas, en RDU núm 295 Enero-febrero 2015).

Mucho antes de la entrada en vigor de la actual LC, la Doctrina tampoco era pacífica al respecto, y así podemos encontrar entre los que se mostraban a favor de la posibilidad de existencia de propiedades privadas en dicha zona a G. FALLA y A.GUAITA, mientras que en contra, podemos citar entre otros GARCIA DE ENTERRIA, FORNESA RIBO.

Por su parte, ni siquiera el TS mantuvo siempre una jurisprudencia uniforme. SAINZ MORENO realiza un magnífico estudio de la jurisprudencia a tal efecto, en su comentario sobre el art. 132 de la CE. A continuación pasamos a señalar algunas de estas sentencias y alguna otra más reciente, incluso una muy polémica y considero muy interesante, dictada por el TS (Sala 3ª) el 17-11-90, siendo ponente D. Francisco González Navarro.

## **2.2. El Tribunal Supremo y la Propiedad en la ZMT.**

a) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 28-11-1973 (AR. 4418) Magistrado ponente: Manuel González Alegre. Accesiones y aterramientos formados por el mar en Palma de Mallorca, junto a la finca Benisaid.

*Considerando: Por los argumentos de hecho y derecho de la sentencia de casación que se incorporan a la presente y abundando en la condición de bienes*

*públicos, tanto de las zonas marítimo-terrestre como la de terrenos unidos a las mismas por accesiones o aterramientos producidos por el mar o causas naturales, viene entendiendo que el objeto de litis lo es la reivindicación, en concepto de bienes de dominio público, de los terrenos que por accesión aparecen unidos a la zona marítimo-terrestre que colindan con la finca propiedad del demandado, y consecuencia a ello su imprescriptibilidad por no estar en el comercio de los hombres, ante lo que ha de ceder la posesión de los mismos amparada por un inscripción registral, de tan impreciso límite como lo es el del mar, procede revocar la sentencia apelada, y estimando la demanda formulada por el Abogado del Estado, declarar que los bienes cuya condición de dominio público se impugna por el demandado, pertenecen al Estado como tales bienes de dominio público por el que deben ser reintegrados, cesando en su tenencia dicho demandado, acomodando la inscripción que de la finca propiedad de éste aparece en el Registro de la Propiedad a dicha situación en su colindancia con los terrenos de dominio público, sin hacer especial imposición de costas en ninguna de las instancias.*

b) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) de 2-2-1974 (Art. 435). Playa de Santa Cristina en la Coruña.

En la citada sentencia el T.S. terminó reconociendo el dominio privado sobre la totalidad de la playa coruñesa de Santa Cristina.

En relación a esta sentencia SAINZ MORENO se remite al trabajo de JESUS LEGUINA<sup>109</sup>

c) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 3-6-1974 (ar. 2613). Magistrado ponente:

---

<sup>109</sup> "La Defensa de Uso Público de la Zona Marítimo-Terrestre" en REDA 2. 1974 (pág. 185 y ss.)

Gregorio Díez Canseco. Tramo de Costa de la margen izquierda del Río San Pedro, comprendido entre el Puente y el Caño de la Costa Dura en Puerto Real (Cádiz).

En esta sentencia, sin embargo, el Supremo Tribunal consideró que la zona marítimo-terrestre es indiscutiblemente de carácter demanial en base al art. 339 del Código Civil, argumentando que la presunción registral que se establece en el art. 34 de la Ley Hipotecaria no puede hacerse prevalecer frente a los bienes demaniales, cuya inscripción en el Registro de la Propiedad queda exceptuada de acuerdo con el artículo 5º.1 del Reglamento Hipotecario.

Dice así esta sentencia:

*Cº.: Que con independencia de lo precedentemente expuesto se ha de tener en cuenta que, en todo caso según reiterada doctrina jurisprudencial, sentencias de 31-5-1955, 16-11-1960 y 31-10-1961; entre otras, la res pública registral no se extiende a los datos y circunstancias de mero hecho que se constatan en el Registro, tales como la naturaleza, situación, linderos de superficie de la finca inscrita, ni siquiera a que ella exista en la realidad, y si bien esa misma doctrina, aunque con alguna desviación, en las sentencias de 21-3-1953 y 25 -1-1958, establece que tales circunstancias de hecho, materiales o físicas, están amparadas por el principio de legitimación registral formulado en el art. 38 de la Ley Hipotecaria, ello es solo con la fuerza y virtualidad de una presunción Iuris tantum, cuya eficacia ha quedado totalmente enervada en el caso que se enjuicia...".*

d) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2º) de 7-5-1975 (Ar. 1986). Magistrado Ponente: Federico Rodríguez Solano.

En esta sentencia se vuelve a dar prevalencia al dominio público de las playas, litoral y zona marítimo-terrestre frente a la legitimación registral regulada por los artículos 1, 3, 35 y 38 de la Ley Hipotecaria.

e) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 23-4-1976. Magistrado ponente:



Antonio Cantos Guerrero.

En contra de la sentencia de 1ª Instancia y de la Audiencia, el Tribunal Supremo estimó que la parcela objeto del litigio pertenecía al dominio público.

Dice así dicha sentencia.

*Cdº.: Qué al cambiar la fase fáctica, tiene que prosperar también, tanto el motivo tercero del recurso, que, al amparo del número uno del art. 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil alega la violación de los artículos 339, núm. 1 y 348, párrafo 2º del Código Civil, porque los bienes discutidos están destinados al uso público, como lo están los caminos, canales, ríos, torrentes, puentes, puertos, ribera, playas o radas, bienes que siempre pueden ser reivindicados por el Estado, según el segundo de los preceptos mencionados; como el motivo sexto en el que se alega la aplicación indebida" de los artículos 37 y 207 de la Ley Hipotecaria, al considerarlos la instancia como optativos a la atribución dominical que el deslinde propugna; porque como dicen las recientes sentencias de este Tribunal de 3-6-1974 y 7-5-1975, el principio de legitimación registral formulado en el art. 38 de la Ley Hipotecaria tiene la virtualidad de una presunción iuris tantum, que debe de quedar enervada cuando frente a la inscripción registral se acredita la real existencia, de una zona marítimo-terrestre de dominio público, perfectamente determinada y dentro de la cual se justifica que se encuentren los terrenos litigiosos, inscritos a nombre de un particular.*

f) Sentencias del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 25-10-1976 y 2-12-1976.

En estas dos sentencias, comentadas por PEDRO ELIZANDE<sup>110</sup> también predominan la naturaleza demanial de los terrenos, siendo de destacar que en ambos casos dichos terrenos se encontraban inscritos en el Registro de la Propiedad, rematándose el tracto registral al 1871 y 1866, respectivamente.

g) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 14-11-1977 (Art. 4188). Magistrado ponente: Antonio Fernández Rodríguez.

Sorprendentemente en este caso, se consideró por el Supremo Tribunal de forma explícita que la legalidad vigente admitía enclaves de propiedad particular dentro de la citada zona, legalmente adquiridos y con mayor razón aún cuando hayan sido adquiridos con anterioridad a la configuración legal de aquella zona.

Dice así la sentencia:

*"...el aspecto de la demanialidad de la zona marítimo-terrestre... tiene su génesis de manera específica en la Ley de 7-5-1880, por lo que con anterioridad a ella era posible la atribución de dominio en favor de particulares sobre los terrenos posteriormente integrados en lo que pasó a integrar la zona marítimo-terrestre, legalmente instaurada siempre que el acto originador de tal atribución se hubiese atribuido antes de dicha Ley de 7-5-1880.*

h) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 19-12-1977 (Art. 4762). Magistrado Ponente: Manuel Taboada Roca.

Se regresa aquí a la primacía del demanio público argumentando que los "derechos adquiridos" a que se refieren las normas legales reguladoras de esas zonas, no son los que provienen de un título de dominio o de una inscripción tabular, o de una posesión más o menos prolongada, sino aquellos que necesitan un acto de soberanía para producir la entrada en el comercio de los hombres de tales bienes originariamente pertenecientes al dominio público, es decir, una decisión estatal relativa a la desafectación o cambio de destino de los bienes.

i) Sentencia del Tribunal (Sala 1ª) de 23-6-1981 Magistrado Ponente: José María Gomez de la Bárcena. Zona Marítimo-terrestre en Benidorm

Debido al deslinde de la Z.M.T. unos terrenos que venían siendo ocupados por la -

---

<sup>110</sup> ELIZANDE Y AYMERICH, P, "Anuario de Derecho Civil" 1-3, 1978, pág. 201 y ss.

Cofradía de Pescadores de Benidorm, quedaron incluidos en esta ZMT. El Supremo terminó por reconocer la naturaleza demanial de dicha zona.

Así dice esta sentencia:

Considerando: *Es doctrina jurisprudencial de esta Sala, mantenida en la sentencia de 19-12-1975 y 23-4-1976, la que se viene a establecer:*

- a) Que los terrenos comprendidos en la zona marítimo-terrestre se califican como de dominio público, correspondiendo al particular que se oponga a la pretensión del Estado de reivindicarlos, probar los hechos obstativos a la misma o en su caso, los derechos que sobre los mismos aduzcan;*
- b) Que la pretensión obstativa del particular solo puede prosperar si se demuestra la desafectación de los bienes o que su alineabilidad ha sido autorizada o que el terreno ha pasado al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos de 1980;*
- c) Que el particular que se oponga a los efectos y consecuencia, que determina que los terrenos enclavados en tal zona pertenecen al dominio público, "deben probar inexcusablemente, bien su cambio de destino, bien su desafectación por un acto de soberanía" y*

*Que estos hechos obtativos no se pueden fundar en la simple inscripción registral de la finca, pues tales bienes están fuera del comercio de los hombres, son inalienables e imprescriptibles y llevan en su peculiar destino la propia garantía de inatacabilidad e inmunidad; habiendo especificado la sentencia de 26-4-1969 que los derechos legalmente adquiridos a los que la Ley de Costas se refiere, no son los que provienen de un título de dominio o inscripción tabular o de una posesión más o menos dilatada, por cuanto necesitan de un acto de soberanía para producir la entrada en el comercio de los hombres, concretamente la desafectación o el cambio de destino, a partir de cuyo momento dejan de pertenecer al dominio público para entrar en el comercio humano, en consecuencia, para que el particular pueda invocar un derecho legalmente*

*adquirido, precisa de una decisión estatal que ordene la desafección.*

j) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 13-10-1981 (Art. 3737). Finca en la Playa Grande de Miño, en La Coruña.

Nos vuelve a sorprender aquí el Supremo, el reconocer la posibilidad de una propiedad privada en ZMT. SAINZ MORENO (Op cit) critica duramente esta sentencia basándose en que supone un desconocimiento del mandato constitucional, remitiéndose al trabajo de L. MARTIN.RETORTILLO: ¿Propiedad privada de playas y zonas marítimo-terrestre?. REDA núm. 34 (1982).

k) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 5-12-1981 (Ar. 5400). Ponente: Andrés Gallardo Ros. Península de los Alfaques.

l) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 9-6-1982 (Art. 3411). ponente: Antonio Fernandez Rodriguez.

En ambas sentencias se reconoce la naturaleza demanial de la ZMT. En la primera en relación a la Península de los Alfaques, y en la segunda sobre una parcela de terreno que según alegaba el Estado constituía una playa, y como tal, dominio público inalienable e imprescriptible.

- Por último creo merece especial atención la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª) del 17-11-1990, siendo Ponente D. Francisco González Navarro, asunto, basado en un recurso promovido por unos particulares contra el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana y la Administración General del Estado sobre instalación y explotación de hamacas en las playas.

En una muy elaborada sentencia a mi modo de entender, el Tribunal Supremo estima el recurso de apelación interpuesto por los particulares, reconociendo pues, el derecho de

propiedad.

Se hace referencia a la resolución administrativa por la cual se aprobó el deslinde de la ZMT. (3-1-85) en la que se decía que la Administración no realizaría, como consecuencia del deslinde practicado, acto alguno de naturaleza posesoria sobre los bienes que resulten comprendidos en la zona deslindada, que se encuentren inscritos por particulares en el Registro de la propiedad y que otorgaría concesiones administrativas sobre los mismos en tanto que, mediante resolución judicial firme no quedasen anuladas, canceladas o de algún modo desvirtuadas las inscripciones registrales de dichos bienes.

Basándose en esta Resolución Administrativa, el T.S. considera que dichas inscripciones continúan vigentes y que los actos posesorios que quería practicar la Administración serían contrarios a dicha resolución.

Se reconoce como aplicable la Ley de Costas de 1969. Así pues y de acuerdo con lo establecido en esta Ley, como ya sabemos quedaba terminantemente prohibido todo acto de declaración de dominio a la Administración en tanto en cuanto se pronunciase en contra de un derecho inscrito. A mayor abundamiento, la sentencia insiste en que además en ese caso no existía ninguna sentencia judicial anulatoria de la inscripción existente.

Por último el Supremo, considera que no se ha dado la posibilidad de otorgar la oportuna compensación a los titulares inscritos en función de lo dispuesto en la Disposición Adicional Transitoria 2ª de la Ley de Costas de 1969, para el caso de que los particulares decidiesen allanarse.

En base a todo ello termina el tribunal anulando los actos administrativos que afectan a los terrenos en cuestión.

Queda demostrado, tras el análisis de esta jurisprudencia, la idea que hemos apuntado con anterioridad, de que el TS fue variando sus tesis al respecto.

Una vez analizados estos puntos, considero que nos encontramos en el momento adecuado para abordar la decisión del TC en torno a la constitucionalidad de los preceptos de la LC en relación al D° de propiedad, si bien antes no puedo dejar de citar y remitirme a él, para un estudio más profundo y detallado de este problema, el magnífico y extenso trabajo de JESÚS GONZALEZ SALINAS. Régimen Jurídico actual de la Propiedad en las Costas. Edit Civitas ; 2000, donde se realiza un minucioso estudio del instituto de la propiedad, y las consecuencias que sobre el mismo ha tenido la LC 1988, con una visión bastante crítica de la misma, postura que comparto al ciento por ciento. En la introducción de esta obra (página 39) el propio GONZALEZ SALINAS, cita unas palabras del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, que creo son dignas de reproducir por lo que me permito hacerlo aquí:

*“No son las consideraciones generales, ni mucho menos la vaporosa melancolía, lo que como juristas positivos nos corresponde expresar. De nosotros debe exigirse siempre el pie a tierra y la mente fría para discernir exactamente problemas singulares y no cuestiones abstractas y más o menos grandiosas o estremecedoras ;es esta nuestra servidumbre, aunque también nuestra grandeza. Nuestro es el mundo de los instrumentos aunque para ello sea preciso, sin duda y aun primariamente, conocer bien los principios a los que sirven”*

### **2.3. Respuestas del Tribunal Constitucional.**

Como ya sabemos, una de los grandes bloques que fundamentaban los recursos contra la LC, giraba en torno al Derecho de Propiedad.

Efectivamente, la Ley es impugnada, porque se entiende que viola el principio de seguridad jurídica, concretamente al definir el Dominio público en sus arts. 3, 4 y 5, ya que se estaban incluyendo bienes que no se encontraban definidos como tales en la CE. Pese a ello, el TC va a reafirmar que el legislador gozaba de la potestad de modificar las definiciones de las realidades naturales a las que la CE alude al definir los bienes integrantes del Dominio Público.

Para el TC la propia CE facultad al legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal, estableciendo que en todo caso formarán parte de él, la ZMT y las playas. Sin embargo los conceptos legales previos de lo que se debe entender por playas o ZMT, son conceptos preconstitucionales (se definían en la LC 1969) y, por tanto, el legislador, al definirlos con mayor precisión, es libre para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes. En este sentido tiene la facultad de determinar distintas regulaciones de la propiedad en razón de la naturaleza de los bienes.

La sentencia sostiene que las limitaciones introducidas con carácter general en el Capítulo II del Título I de la Ley, si bien implican restricción de derechos, no por ello generan un derecho a exigir indemnización. Asimismo mantiene el TC la idea de que la eliminación de titularidades privadas sobre terrenos incluidos en el dominio público, no deriva de la LC, sino que fue determinada por la propia CE.

Me permito recordar algunos de los contenidos de los Fundamentos Jurídicos de la STC 37/1987 de 26 de marzo sobre la Ley del Parlamento de Andalucía de Reforma Agraria, que como ya he dicho, consideramos guarda relación con el supuesto que ahora estudiamos.

Fundamento Jurídico 2:

*"Ciertamente el derecho de la propiedad privada, está reconocido en el art. 33 de la CE y le es aplicable la garantía del necesario respeto a su "contenido esencial" en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1. del propio texto constitucional".*

*.... "Se trata de un derecho reconocido, como ha declarado este Tribunal en la Sentencia 111/1983 (Fundamento Jurídico 8º), desde la vertiente individual, siendo desde éste último punto de vista, un derecho subjetivo que "cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad... legítima la expropiación".*

*"...la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidas, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, ..."*

*"... de acuerdo con las leyes, corresponde a los poderes públicos competentes en cada caso delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes..."*

De la lectura de estos párrafos, en especial del último transcrito, se desprende claramente que no es la primera vez que el Alto Tribunal mantiene esta postura. En el mismo sentido se encontraría la STC de la Ley de Aguas.

Otro problema deriva de la consideración que realiza el TC en orden a equiparar la transformación del Derecho de propiedad en una simple concesión, para los supuestos de titulares de enclaves declarados privados por sentencias firmes. Para el TC se trataría de una singular forma de expropiación, donde la indemnización debida por el expropiante, vendría constituida por el otorgamiento de una concesión, con lo cual no puedo estar de acuerdo. Sinceramente no consideramos aceptable, con todos los respetos hacia el Alto Tribunal, que se produzca tal equiparación.

El TC aborda este tema en su F.J. 8º en relación a la Disposición Transitoria 1ª.

Consideramos que el establecer que la indemnización exigible, queda definida por el hecho del otorgamiento de una concesión, es cuando menos criticable, ya que lo que realmente se está produciendo, es un cambio de un título de propiedad, por una situación que podríamos equiparar, como mucho, a un usufructo, con toda una serie de limitaciones, que en ningún momento nos puede llevar a considerar indemnizado el perjuicio que se causa a dichos particulares.



Recordamos que según el art. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, dará lugar a indemnización, toda la lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que aquella Ley se refiere.

Estimamos que no es equiparable una indemnización, con la concesión que se establece.

En el Diario de Sesiones de las Cortes Generales, de 12 de noviembre de 1975, páginas 639 y ss., se recoge una interesante intervención de MENDIZABAL, en el debate sobre la Ley de descolonización de Sáhara, Ley sancionada el 19 de noviembre de 1975, que constaba de un artículo único por el cual se autorizaba al Gobierno a adoptar los actos y medidas precisas para descolonizar el territorio no autónomo del Sáhara, salvaguardando los intereses de España.

En la citada intervención, MENDIZABAL hacía expresa referencia a la necesidad de que se indemnizasen, no se compensasen, los derechos de los españoles que al tener que abandonar el Sáhara iban a perder, se decía más o menos que en beneficio del interés general nacional.....Por ello señalaba MENDIZABAL que dado que se veían se perjudicados unos españoles... se les debía indemnizar a estos por todos, por medio de un impuesto ... Igualmente señalaba que esto es lo que desde el punto de vista del Derecho Público, se llama indemnización no compensación, ya que la indemnización no es tal, si no se le repara al perjudicado en su equivalente económico el daño real que se le causa.

Al final, se consiguió incluir en la citada Ley una disposición adicional que preveía que los españoles obligados a abandonar el Sáhara, serían indemnizados según criterio LRJAE.

- EL DESLINDE.

La Ley regula este escabroso tema en sus arts. 11 al 16, siendo el art. 13 el que mayores problemas planteaba a nuestro juicio. Decía así:

**ARTÍCULO 13.**

1. *El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión de la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.*

*La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva a la correspondiente reclamación judicial.*

Destaca claramente el problema. Así es, el hecho de que un mero acto administrativo, como lo es el que fije un determinado deslinde en la ZMT, sea suficiente para anular automáticamente la inscripción registral a favor de un particular, provocando a su vez la posesión y titularidad a favor de la Administración, resulta en nuestra opinión, un tanto excesivo.

Con ello se está rompiendo la tradición jurídica que desde el año 1976 establecía que eran los Tribunales Civiles, los únicos encargados de dirimir cualquier cuestión en torno a la titularidad de los bienes.

Consideramos que con esta disposición el administrado queda en una situación de

patente y alarmante inferioridad y desigualdad, ya que deberán ser ellos, de acuerdo a la Ley de 1988, quienes ejerciten la correspondiente acción reivindicatoria, en un plazo de 5 años (art. 14). Evidentemente, la gran favorecida por este hecho será la Administración.

Sin embargo, cuando se procedió a la elaboración del Reglamento se trató de paliar dicha situación, consiguiéndose tan solo en parte. Así el RC en su art. 29, establecía que la anulación de la inscripción no se producirá automáticamente, sino que una vez practicado el deslinde, éste se comunicará a los administrados, los cuales dispondrán de un año, para hacer constar que han presentado demanda reivindicatoria de su propiedad, y no siendo así, se presumirá anulada la inscripción registral.

No estará de sobra recordar que una Norma con rango de Ley Orgánica, como lo es la LOPJ, en su art. 22, establece la competencia exclusiva de los Tribunales Civiles para decidir sobre "propiedad y anotaciones". Vemos como lo establecido por la nueva legislación costera, atenta claramente contra dicho precepto, dando al acto administrativo de deslinde, el mismo valor que una sentencia judicial.

Frente a todo ello el TC considera que este acto de deslinde no puede ser asimilado a una sentencia judicial, por cuanto sigue admitiéndose expresamente la reclamación judicial.

Tampoco supondrá una expropiación sin justa compensación económica según el TC, realizando la misma argumentación que dio en los enclaves de titularidad privada. Sin embargo, como ya hemos afirmado, no consideramos equiparable el hecho del trueque de la situación de titulares de un derecho de propiedad, por una concesión, plagada de limitaciones.

Asimismo el TC va a considerar justa la menor compensación económica que se otorga a las titularidades dominicales enclavadas en el demanio que no se encontrasen amparadas por sentencias judiciales firmes, sino por la inscripción registral (D.T. 1.2). Desde

nuestro punto de vista no nos parece del todo acertada dicha postura, pues el hecho de que se contase o no con sentencia judicial firme, dependía precisamente de que se hubiese entablado un pleito entre Administración y titular, en base a la reclamación que ésta, hubiese realizado sobre los terrenos de titularidad privada. Con ello se produce la paradójica circunstancia de que fincas en una idéntica situación en la costa, recibirán diferente indemnización, precisamente en base a la inactividad de la Administración que no reclamó para sí dicha titularidad, lo que ocasionó que no hubiese pleito, y por tanto, que no recayera sentencia firme a favor de los titulares de propiedades privadas debidamente inscritas.

### **3. DE NUEVO CON EL PROBLEMA COMPETENCIAL.**

#### **3.1. El problema.**

Como era natural, la Ley de Costas de 1988 no podía ser ajena al problema con que se tuvieron que enfrentar todas las disposiciones anteriores que abordaron el tema. En esta ocasión los principales protagonistas fueron la Administración Central y las CCAA que recurrieron ante el TC numerosos artículos de la LC de 1988, como ha ocurrido ahora con los cinco recursos de inconstitucionalidad planteados contra la nueva regulación de la materia, operada por la Ley 2/2013, a lo que nos referiremos al final de este estudio, al abordar con más detalle alguna de los aspectos más destacables de esa nueva normativa.

A nuestro entender, el problema se suscita entre otros motivos, debido a que la CE en su art. 149, no atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de costas, y al analizar el art. 132 CE, comprobamos que reserva a la Ley la regulación del régimen jurídico del dominio público, pero sin indicar en ningún momento, si dicha Ley había de ser Ley Estatal o Ley Autonómica.

Consideramos evidente que mediante la LC 1988 el Estado trató de garantizar eficazmente que lo dispuesto en el art. 132 CE, no quedara en una simple declaración, y

lograr hacer frente a la deficiente situación anterior que atentaba radicalmente contra el carácter de dominio público atribuido por la CE a la ZMT. Pese a ello el problema sigue siendo el mismo, ¿era el Estado quien debía tomar esta iniciativa?. Hoy el TC ya ha dado respuesta a esta pregunta, pero antes de analizarla creemos conveniente hacer mención a alguna de las sentencias que sobre temas muy similares había emitido con anterioridad el TC.

- STC 227/1988.

Como ya hemos apuntado a lo largo del presente trabajo, la LC 1988 se encuentra en la misma línea de renovación legislativa que originó la aparición de la Ley de Aguas de 1985.

Dicha Ley planteó prácticamente el mismo problema competencial y fue el TC en su sentencia 227/1988 de 29 de noviembre, el que estableció que obviamente debía ser una Ley de Estado la que determinase qué otros bienes, además de los expresamente citados en el art. 132.2 CE, habían de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal.

-STS. 37/1987.

La otra cara de la moneda aparece sin embargo en la STC 37/1987, de 26 de marzo (Pleno), en respuesta al recurso de inconstitucionalidad núm. 685/1984 presentado contra la Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria. Aunque esta Ley se refiera fundamentalmente a temas relacionados con la propiedad agraria, considero que se encuentra relacionada íntimamente con el problema competencial que ahora tratamos. Nos interesa la parte del Recurso que se centra sobre la anticonstitucionalidad por invasión de la competencia, pero en este caso del Estado. Los recurrentes opinaban que se había producido una múltiple invasión de competencias estatales, tanto en materia expropiatoria, de fijación de bases y ordenación de la actividad económica, de legislación civil, de regulación de las condiciones económicas, de

legislación civil, de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de obligaciones, etc.

El TC sin embargo decidió desestimar todo el recurso, declarando la competencia de la CA Andaluza a legislar sobre esta materia.

Vemos así el contraste que existe entre una y otra sentencia, reconociendo por una parte competencias a las CCAA que en principio parecía evidente, corresponder al Estado, mientras que en otras, atribuye al Estado unas competencias sobre ordenación del litoral que en virtud de la CE bien podrían ser consideradas ser autonómicas.

- Otra Sentencia del TC, creo que como menos, criticable, es la de 20 de julio de 1988 en materia de vivienda, en la que se planteaba un conflicto de competencial entre el Estado y la CA Vasca, en orden a determinar el órgano competente en materia de protección de Vivienda Pública. La CA pensaba que no solo podían establecer medidas fiscales (beneficios etc. ...) sino que también podían establecer una política de vivienda propia y distinta a la del Estado. El TC no aceptó esta competencia a favor de las CCAA.

De todo ello se desprende una postura no demasiado definida y clara, si bien en la sentencia sobre la LC 1988 parecen seguirse las pautas marcadas por la sentencia sobre la Ley de Aguas, como veremos.

### **3.2. Respuesta del TC al problema planteado.**

Como manifiesta GONZALEZ-BERENGUER , “La STC 149/91 relativa a la Ley de Costas, RDU núm. 125 págs. 15 y ss), era de prever que dicha sentencia declarase la constitucionalidad de la casi totalidad del texto legal, poniéndose de manifiesto *que "la contienda competencial está perdida por la CCAA, y ello por triple razón de que: a) La Comunidad Europea ... irá reclamando más y más competencias a los Estados...; b) Los Ayuntamientos ... irán también reclamando competencias ejercidas por las Comunidades; c) Finalmente, porque las leyes sectoriales irán imponiendo racionalidad y este es*

*precisamente el caso de las Leyes de Aguas o la presente Ley de Costas".*

Ya hemos expuesto algunas de las sentencias más importantes dictadas por el TC en relación a problemas competenciales. Aunque consideremos que la línea seguida por el mismo no ha sido todo lo constante que hubiese sido de desear, nos unimos plenamente a las consideraciones realizadas por el Maestro GONZALEZ-BERENGUER. En la mente de todos los seguidores de este problema, estaba la idea de que el fallo del TC no declararía inconstitucionales los preceptos recurridos por las CCAA, y más aún desde que éste tribunal se pronunció sobre el mismo problema suscitado por la Ley de Aguas de 1985.

Las escasas innovaciones introducidas por la STC van a tener su reflejo en temas de ejecución de la propia Ley. Así se declara inconstitucional el art. 26 de la LC, ya que el TC consideró que correspondía a las CCAA la autorización de los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección y, consecuentemente, eran éstas las que gozaban de competencias para sancionar las infracciones, en dicha zona cometidas.

La STC examina la constitucionalidad de este art. 26 en el Fundamento Jurídico. 3.D, junto a los arts. 23 a 36 LC.

En este FJ el TC va a considerar que el Estado puede imponer de modo general (art. 148.1.6 CE), las limitaciones que establece el art. 25 (prohibición de edificaciones de esta servidumbre (20 a 100 metros). La justificación la encuentra en que para lograr proteger los bienes de dominio público en todo el territorio nacional, la preservación de sus características y el aseguramiento del libre acceso público a ellas. *"No puede alcanzarse si no es dictando una legislación básica para la protección del medio ambiente, limitando, de uno u otro modo, la libre disponibilidad sobre los terrenos colindantes, una limitación que por lo demás, sólo el Estado puede imponer de modo general (art. 149.1.8 CE), garantizando al tiempo la igualdad básica de todos los españoles."*

*Frente a esta justificación, el TC no puede por menos que declarar contrario a la Constitución el art. 26.1. LC al tratarse de una competencia de carácter ejecutivo, ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado, estableciendo el TC que corresponderá*

*ejercitar esta potestad autorizatoria a los pertenecientes órganos de las CCAA o, en su caso, a los Ayuntamientos, que, como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal".*

Así pues, en virtud de lo establecido en este artículo de la LC 1988, el TC señalaba que las CCAA ejercerían sus competencias a través de la autorización prevista en el art. 26.1. LC, y el Ayuntamiento a través de la licencia municipal, por lo que cuando se realicen obras en la zona de servidumbre de protección, siempre necesitará la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento, no del Estado.

En consecuencia, la sentencia recaída sobre el RC, se expresa de la misma manera en su FJ. 3.i, declarando nulas todas las menciones contenidas en el art. 49 del RC en relación a la Administración del Estado o al Servicio Periférico de Costas y al MOPU.

Hemos hablado de las infracciones cometidas en la zona de servidumbre de protección. Las CCAA impugnaron los arts. de la LC por los cuales el Estado tipificaba las faltas cometidas en dicha zona, defendiendo como competencia propia la ejecución de las normas de protección del medio ambiente o la legislación sobre vertidos industriales y contaminantes.

El TC entendió en la Sentencia que ahora comentamos que en materia de autorización de vertidos, eran competentes las CCAA y no el Estado, siendo este únicamente competente para las autorizaciones de dichos vertidos, cuando estos se realicen desde buques y aeronaves, así como la elaboración y aprobación de disposiciones sobre vertidos, seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo. Por ello, corresponde al Estado la legislación básica sobre vertidos, siendo competencia de las CCAA su ejecución. En base a estas consideraciones, *"habrán de ser las mismas, en principio, las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en la zona de servidumbre e influencia."*

Sin embargo el TC reconoce que también pueden ser perseguidas por la Administración del Estado, *"cuando la conducta atente contra la integridad del demanio y el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso que garanticen su libre uso"* (FJ, 6.A).



Vemos que vuelve a reafirmarse el principio de colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas que el propio art. 116 establece y que ya ha sido invocado por el TC en otras sentencias.

Así la STC 77/1984 de 3 de julio ...*"buscando soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente"*.

El problema como siempre será determinar cuál de todas es la competencia prevalente y así en el Fundamento Jurídico VI de dicha sentencia se señala que:

*"... no puede excluirse que en un caso concreto concurren en el espacio físico de un puerto de interés general, como es el de Bilbao, el ejercicio de las competencias del Estado en materia portuaria y la del País Vasco en materia urbanística, siempre que, y conviene insistir en ello, no se produzca una perturbación por esta en aquella..."*.

Para añadir más adelante:

*"... esta concurrencia solo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se infiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe"*.

Se deduce de ello que el Tribunal Constitucional afirma que las competencias del Estado en materia portuaria, no pueden ser perturbadas por las competencias urbanísticas de la Comunidad Autónoma o de cualquier entidad pública.

En el caso de la STC sobre la LC, el que en principio sean las CCAA las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en la zona de servidumbre de protección e influencia, no quiere decir que el Estado quede al margen ante actuaciones infractoras, y así, en función del propio art. 116, el Estado deberá seguir ejerciendo la tutela y policía de

las servidumbres demaniales, denunciando los conductas infractoras ante la CCAA y colaborando con su actuación para así asegurar la protección del dominio y garantizar su libre utilización.

Por último en relación a este problema competencial señalaremos que el TC considera que la fijación por los arts. 184 y 185.2 de los criterios de cálculo para determinar la cuantía de las multas por infracciones graves y leves, no vulneraba las competencias de las CCAA, pudiendo las mismas dictar normas de desarrollo dentro del margen que les den sus competencias, previendo para su infracción sanciones complementarias.

Vemos así como para el TC los criterios que establecen los arts. 184 y 185.2 de la LC, debían funcionar como topes máximo y mínimo, pudiendo por tanto las CCAA establecer otras sanciones, pero siempre dentro de esos límites, algo similar a lo que años más tarde señalaría en torno a lo que se denominó horquilla , para la fijación de las cesiones de aprovechamiento urbanístico derivadas de la Ley 8/1990, y del TRLS 1992, que se tuvo que incorporar a la Ley 6/1998, y al actual TRLS2008.

- Autorización en tramos de costa no deslindados.

En estos supuestos se ha de tener en cuenta todo lo hasta el momento expuesto. Por ello, la autorización, deberá otorgarla la administración urbanística competente.

El problema surgía porque en los supuestos en que aún no se hubiera realizado el deslinde, la autorización deberá realizarse teniendo siempre en cuenta la *"línea probable de deslinde y la extensión de la zona de servidumbre que establezca la Administración estatal"*.

De ello se deduce que las CCAA debían solicitar de la Administración Central, antes de otorgar cualquier autorización en estas zonas, toda la información necesaria sobre el deslinde y la extensión de la zona de servidumbre de protección. Asimismo, como bien

apunta POVEDA DIAZ<sup>111</sup> también se referirá en el informe solicitado, la incidencia de las construcciones o actividades para las que se solicita autorización, sobre la servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como sobre la integridad del dominio público, al ser estas competencia estatal.

- Otros de los artículos más polémicos, fueron el 112 y 117 LC al establecer el informe preceptivo y vinculante de los planes de ordenación del territorio y planes urbanísticos, regulados en los Capítulos I y IV (Competencias Administrativas y Relaciones Interadministrativas, respectivamente).

El TC si bien es cierto que los consideró constitucionales, lo hizo introduciendo una serie de criterios interpretativos. La sentencia resuelve este tema en su FJ.7, considerando que dicho informe es preceptivo y vinculante, tan solo en los casos que la Administración del Estado proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o acceso, así como las que deriven de otras competencias sectoriales, como defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc.

En estos supuestos, si los planes y normas de ordenación territorial o urbanística, fueran contrarios a dicho informe, la CCAA tendrá que modificarlos.

Por el contrario, si se trata de un informe que recaiga sobre la zona de servidumbre de protección, o zona de influencia, aunque será preceptivo, no será vinculante. En estos supuestos al Estado siempre le cabe la posibilidad de acudir a los tribunales de justicia, para someter al control judicial los planes que considere atentan contra el ordenamiento jurídico.

---

<sup>111</sup> POVEDA DÍAZ, M.T. *“Estudio sobre las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 22/1988 de Costas y el reglamento general para*

- Coordinación, cooperación y articulación de competencias. La ordenación del territorio como política.

Como ya hemos apuntado, el TC tanto en esta sentencia como en otras anteriores, ha venido estableciendo la necesidad de una coordinación entre las competencias de las diferentes administraciones.

Para el TC resulta *"obvio, que la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico, que no puede ser ignorado, reduciéndola a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio."*

Para el TC la ordenación del territorio no puede ser considerada como una simple técnica, sino que se trata de una política de enorme amplitud.

De ello se extrae, como hace el TC, que *"esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarlo a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio"*.

Vemos pues como el TC, tras reconocer la competencia autonómica para la ordenación territorial, al ser una política de gran amplitud, no puede ello eliminar las propias

competencias estatales atribuidas por la CE<sup>112</sup>.

- Por otro lado se afirma la competencia Estatal para la protección del dominio

---

<sup>112</sup> Puede consultarse el monográfico de la RDU nº 125, Octubre-Noviembre 1991, que incluye los artículos “La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 relativa a la Ley de costas”, JOSE LUÍS GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, pág. 13. “Policía demanial externa y medio ambiente. Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de julio” AGUSTÍN E. DE ASIS ROJO, pág. 35. “La Ley de Costas y las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres”, FRANCISCO PERALES MADUEÑO, pág. 73. “Estudio sobre las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 22/1988, de Costas y el Reglamento General para su desarrollo y ejecución”, MARÍA TERESA POVEDA DÍAS, pág. 93 y “Las normas de protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre establecidas en la ley de costas e incidencia sobre ellas en las Sentencias del Tribunal Constitucional” ENRIQUE PORTO REY, pág. 119. En este último trabajo, de los citados, y en relación al conflicto competencial el autor señala “*Este proceso lo hace ahora la Ley de Costas en distintos escalones, no simultáneos, y con distintas figuras normativas. No existe la posibilidad de adecuar la evolución urbana con las necesidades de protección de la costa, puesto que las Normas son previas y prevalecen sobre los planes municipales y, en su caso, incluso pueden modificar a los ya existentes en el momento de su formulación o si existiesen de deben adecuar a lo dispuesto en las Normas de Protección, Disposición Transitoria Tercera 4 de la Ley, ya citada.*

*No existe la posibilidad dialéctica entre lo que es en sí la ordenación urbana general y la de la costa, o sectorial, con el fin de superar el mal endémico de la división artificial de ambos medios, considerados como contrapuestos.*

*Lo que se ha hecho ha sido invertir las prioridades u orden jerárquico de los problemas. No se tiene suficiente en cuenta que los problemas del litoral no se generan en el propio litoral, sino que los genera la forma de vida urbana de la sociedad, en general. En la ortodoxia urbanística se debería considerar el territorio globalmente. Los problemas del Estado, comunitarios y municipales deben considerarse simultáneamente integrados, incluso en un solo planeamiento en orden integral del territorio que tuviese en cuenta los peculiares problemas de cada municipio, pero sin perder de vista los intereses generales del dominio público del Estado.*

*No se tiene en cuenta que el territorio, en general, comprende las ciudades, las villas, los pueblos con su centro, ensanches, periferias, suelo rústico y costas. Todas sus partes y, en general, tanto la ciudad como el campo y el mar, se apoyan, se influyen entre sí, se transforman mutuamente. Los problemas del interior y de la costa son aspectos duales de una misma transformación estructural. La Protección, conservación y ordenación de la costa está afectada por las relaciones que se establezcan dialécticamente entre lo urbano y el litoral. No parece eficaz definir una política de protección de la costa, hay que unir, indisolublemente, los fenómenos de naturaleza económico y social y todo el territorio que constituyen la realidad dentro de la cual se está operando”.*

Por su parte, JOSE LUÍS GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, en el artículo “La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 relativa a la Ley de costas”, RDU nº 25, 1991, que citamos, pág. 21 señala, en cuanto al tratamiento de la STC de la relación de competencias entre el planeamiento territorial y urbanístico y la legislación de costas, “*En el tratamiento dado a estos dos artículos la Sentencia ha procurado salvar poderes autonómicos, pero creo que ha incurrido en varias incongruencias.*

*En primer lugar el sistema de control urbanístico estaba integrado en la Ley de Costas por tres artículos. Del 117 el TC no dice nada. Parece ser una repetición del 112, pero como interpretarlo en este sentido sería absurdo y hay que buscar para uno y otro artículo dos finalidades diferentes, es probable que el art. 112 se refiera a planes urbanísticos y el 117 a planes de ordenación del litoral. El TC ha considerado correcta la intervención de la Administración del Estado en estos últimos, correcta con matizaciones tal intervención e los planes urbanísticos, “estricto sensu” e incorrecta la intervención en el otorgamiento de licencias en zonas de protección”.*

público, invocando, por una parte, la igualdad de todos los españoles a la hora de quedar sometidos a las normas que garanticen la utilización pública, libre y gratuita del dominio público, y por otra, la competencia estatal para establecer la normativa básica que produzca la protección del medio ambiente. Así pues, según la Sentencia que estudiamos, el Estado debía establecer unas condiciones mínimas o básicas que deberán cumplirse en todo el territorio nacional, si bien, las CCAA podrán establecer las medidas que estimen oportunas tendentes a mejorar la protección de medio ambiente.

De la misma manera, en lo que afecta a la constitucionalidad de la regulación de las playas, el TC la considera constitucional, excepto que las dimensiones y distancias de las edificaciones de servicio de playa (art. 33.2) que deben entenderse, como máximos y mínimos, (nuevamente esa técnica de la horquilla ) siendo las CCAA las que establezcan las medidas concretas por medio de su normativa reguladora del planeamiento. En lo referente al art. 33.4 LC, el TC estimó que las instalaciones que ocupan las playas, incluyendo los servicios de temporada, lo relativo a su distribución deberá ser realizada por las CCAA.

Por último declaró inconstitucional el art. 34, cuando establecía la posibilidad que atribuía el Estado de dictar normas generales o específicas para tramos de costa determinados, sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre, ya que con ello se producía una clara invasión de las competencias de las CCAA en materia de ordenación del litoral.

Mucho más se podría comentar sobre esta sentencia, pero consideramos que a grandes rasgos ya ha quedado expuesto lo más fundamental de la misma.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

**VII.-CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD**

**1- PLANTEAMIENTO**

A lo largo del presente estudio ya he tratado en parte algunas de las importantes novedades introducidas por la reciente Ley 2/2013, como la propia modificación del término ribera del mar, concepto de playa y lo referente a las dunas que han de formar parte de la ZMT, terrenos artificialmente ganados al mar, así como el régimen “especial” que la nueva normativa da a determinados núcleos de población, a la Isla de Formentera a las urbanizaciones marítimo terrestres ,,,, Todo ello se puede ver en el desarrollo del punto II de este estudio, Así mismo se ha analizado el nuevo régimen de las servidumbres incluyendo su régimen transitorio. A continuación nos dedicaremos a analizar algunos de los problemas de índole práctica que la nueva normativa inserta en nuestro ordenamiento jurídico, como lo son los nuevos deslindes o “redeslindes” como se los ha llamado por alguna parte de la Doctrina. (MARTA GARCÍA PEREZ.-0p cit pág 63), la idea de revaloración económica del litoral versus protección de la ZMT, nuevo régimen de las concesiones, su transmisibilidad y ampliación de los plazos, y acabaremos este punto, estudiando los cinco recursos de inconstitucionalidad, (no acumulados) que contra la nueva legislación se han interpuesto.

**2-.SOBRE LOS NUEVOS DESLINDES O REDESLINDES**

Pese a ser este uno de los puntos de la reforma que son más criticados, he de manifestar que pese a las ácidas críticas que sobre el mismo se han vertido por el sector más defensor de las bondades de la LC 1988, como MENENDEZ REXACH op cit, he de reconocer que

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

en mi opinión estos redeslindes son más que justos y procedentes en la mayoría de los supuestos previstos<sup>113</sup>. No olvidemos que cuando se aprobó la LC 1988, y como ya he

---

<sup>113</sup> La Jurisprudencia ha venido destacando que el deslinde/redeslinde procede, no sólo cuando por cualquier causa, física o jurídica, se haya alterado la configuración del dominio público marítimo-terrestre, si no también cuando aparezcan datos o circunstancias de los que se pueda deducir que el deslinde realizado no refleja con exactitud las características físicas de los bienes. Resulta ilustrativa de esta doctrina la STS de 21 de febrero de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), rec. cont-adm. núm. 62/2003 (FD 2º), “(...)Antes de analizar las causas de nulidad aducidas por la demandante tanto respecto del acuerdo del Consejo de Ministros impugnado como de la Orden ministerial, cuya revisión se pidió, conviene recordar la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo relativa a la naturaleza del deslinde y a la revisión de los actos de Administración, cuyo desconocimiento está en la base de la petición de revisión que ahora enjuiciamos.

Esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de fechas 14 de julio de 2003 ( recurso de casación 4665/98 , fundamento jurídico quinto), 22 de julio de 2003 ( recurso de casación 5297/98, fundamento jurídico tercero), 29 de julio de 2003 ( recurso de casación 8106/98, fundamento jurídico quinto) y 9 de junio de 2004 ( recurso de casación 875/2002, fundamento jurídico primero) que, conforme a lo dispuesto en el artículo 12.6 de la vigente Ley de Costas, el procedimiento de deslinde puede incoarse de oficio o a petición de los interesados no sólo cuando por cualquier causa, física o jurídica, se haya alterado la configuración del dominio público marítimo-terrestre, sino cuando aparezcan datos o circunstancias de los que se pueda deducir que el deslinde realizado no refleja con exactitud las características físicas de los bienes, ya sea para incluirlos en el dominio público marítimo-terrestre o para excluirlos de él, sin que para ello se precise una previa declaración de lesividad ni acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos de la Administración, según la regulación contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992, ya que el deslinde es un procedimiento especial para revisar de oficio o a instancia de cualquier persona interesada la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, y por ello el artículo 11 de la Ley de Costas establece que «para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes, ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la presente Ley»>>.

En esas mismas Sentencias hemos concluido que, «en definitiva, cualquier circunstancia que genere dudas acerca de si está o no correctamente delimitado el dominio público marítimo-terrestre permite a la Administración del Estado incoar de oficio un procedimiento de deslinde o a las personas con interés legítimo (artículo 12.1 de la Ley de Costas) pedir que se inicie y trámite, existiendo un específico y concreto deber para aquélla de incoarlo cuando por cualquier causa se haya alterado la configuración de dicho dominio (artículo 12.6 de la propia Ley de Costas)>> (...)”.

También resultan representativa de esta doctrina las SSTs de 11 de diciembre de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), rec. de casación núm. 1967/200 (FD 7º) y de 21 de junio de 2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), rec. de casación núm. 4294/2002 (FD 7º), que señala, “(...) También hemos expresado en nuestras Sentencias de 14 de julio de 2003 ( recurso de casación 4665/98) y 4 de mayo de 2004 (recurso de casación 4312/2002) que «el procedimiento de deslinde, contemplado en el capítulo III del título I de la Ley de Costas 22/1998, de 28 de julio, tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de



## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

señalado anteriormente, la mayoría de la Doctrina como JOSE ANTONIO GARCÍA TREVIJANO, MEILAN GIL, ANGEL ORTEGA, JESUS GONZALEZ SALINAS, JESUS GONZALEZ PEREZ, GONZALEZ BERENGUER, SAINZ BOIXAREU ... se mostraron más que críticos con las disposiciones de aquel texto legal . Como muestra puede leerse el artículo que GONZÁLEZ BERENGUER<sup>114</sup>, donde señala:

*“...Y hay ingenieros tan poco inteligentes que están convencidos de que saben Derecho*

---

*los terrenos, ya que el dominio público marítimo-terrestre viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar, por lo que resulta innecesario usar el procedimiento de revisión de los actos administrativos contemplado en el capítulo primero del título VII de la Ley 30/1992 , modificada por Ley 4/1999, pues con el deslinde no se persigue la revisión de actos contrarios al ordenamiento jurídico sino la determinación del dominio público marítimo- terrestre a fin de constatar si efectivamente un terreno reúne o no las características contempladas en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas, y ello cuantas veces fuese necesario, bien de oficio o a petición de cualquier interesado, por lo que no cabe argüir, para impedir el deslinde, la existencia de otro practicado anteriormente», de manera que la sentencia recurrida no ha vulnerado los preceptos invocados en el octavo motivo de casación (...).”*

Asimismo, la STS de 31 de diciembre de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de casación núm. 3066/1997, declara la imposibilidad de oponer al deslinde la clasificación del suelo para excluirlo de aquél, *“En fin, la clasificación urbanística que tengan los terrenos con anterioridad a la Ley de Costas de 1988 no puede impedir que éstos se deslinden en función de la naturaleza que les da esta Ley. Debiendo añadirse, frente a lo que invocan los recurrentes, que cuando su exposición de Motivos se refiere al respeto que debe darse a las clasificaciones urbanísticas otorgadas por el Plan, respeto que se recoge en las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta, lo hace, en relación con las zonas de servidumbres de protección y de influencia, zonas que han de quedar aledañas a la línea de deslinde».*

*En el caso de autos la sentencia, que es de la Sala, establece a través del análisis de la prueba practicada que los terrenos tienen naturaleza demanial, concretamente de playa, por razón de su naturaleza arenosa y depósito de materiales sueltos. Y esa apreciación como veremos, ha de ser mantenida”.*

Por la misma razón, no hay inconveniente en clasificar como suelo urbano terrenos incluidos en el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, porque lo decisivo para la LC es que se respeten las limitaciones establecidas en ella. Así la STS de 28 de enero de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de apelación núm. 1434/1990, señala que *“no existe incompatibilidad alguna entre la condición de dominio público de un bien y el que el mismo sea clasificado como suelo urbano, puesto que la clasificación del suelo en sus tres principales categorías de urbano, urbanizable y no urbanizable es algo que le vienen impuesto al planificador para todo el ámbito del Plan General por el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, sin que clasificarlo de alguna de esas formas se encuentre exceptuado por ninguna norma pertenezca a quien pertenezca el mismo y sea cual sea la naturaleza de la titularidad dominical, siendo así, además, que la clasificación del suelo como urbano, según es reiterada jurisprudencia de esta Sala, cuando en él concurren las circunstancias especificadas en los arts. 78 y 21, respectivamente, del citado texto refundido y del Reglamento de Planeamiento, es algo de obligado acatamiento para la Administración, la que no puede dejar de clasificarlo como tal ni clasificarlo de otra forma”.*

<sup>114</sup> GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J. *“La ley de Costas. Las construcciones Futuras”*, RDU núm.

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*sin ser abogados. Alguno de estos últimos ha debido intervenir en la redacción de algún fragmento de la reciente Ley de Costas.....”*

En especial fue criticada los criterios para determinar los nuevos deslindes que se iban a practicar, y los efectos sobre los titulares de legítimos derechos, en numerosos supuestos reconocidos mediante sentencias judiciales firmes, e inscritos en el Registro de la Propiedad, y que sin duda iban a generar infinidad de conflictos, como así efectivamente ocurrió, y reconoce la Ley de modificación del año 2013, conflictos generados con los propietarios de enclaves particulares, que habiendo adquirido legítimamente sus propiedades, iban a perderlas, en virtud de un acto administrativo cual es el deslinde y no en virtud de sentencia judicial, (que como ya he señalado en puntos anteriores, es el mecanismo previsto por la propia LOPJ). Ello ha originado infinidad de conflictos y pelitos planteados por aquellos titulares legítimos, que en la propia LC1988, en ocasiones, se les mostraba casi como a delincuentes, como si hubieran ocupado ilegalmente sus propiedades, lo cual no era cierto. En el trabajo de MARTA GARCÍA PEREZ<sup>115</sup> (op cit) se señala, *“Desde que la Ley de Costas dispuso el mandato de revisión de los límites físicos del dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con los nuevos criterios de determinación recogidos en los artículos 3 y ss de la Ley, hemos “sufrido” más de veinte años de larguísimos procedimientos administrativos, primero, y contencioso administrativos, después, que solo en estos momentos se están acercando a su fin. La seguridad jurídica, tan invocada por el Anteproyecto, comienza a ser una realidad, al menos, en esta faceta de la aplicación de la ley.”* Curiosamente la citada profesora, tras reconocer esa gran litigiosidad, parece dar a entender que como aquellos deslindes ya se han consolidado después de veinte años, hay que dejar las cosas tranquilas en aras de la seguridad jurídica, con independencia de que los deslindes se hayan practicado de una forma justa y correcta, atendiendo a unos criterios, los de la LC 1988, que no eran los más acertados, y que si bien puede que no en todos los casos planteados por la nueva

---

118, mayo-junio de 1990 pág. 103-127.

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

regulación contenida en la Ley 2/2023, estos nuevos criterios podrías ser más acertados, por lo que considero que en muchos casos sí darán solución a actuaciones pretéritas que entiendo no justas, practicadas por los deslindes operados bajo los criterios publicadores, (creo que en exceso) de la LC1988. Por ello no puedo compartir las críticas señaladas.

Pese a las críticas a la reforma, el propio profesor MENENDEZ REXACH<sup>116</sup>, reconoce que la ley del 2013 y el RC 2014 apuestan por mantener en principio el “status quo” de los deslindes operados al amparo de la LC 1988 y su reglamento de 1989. En tal sentido nos dice:

*“ A la vista de este artículo-< se refiere al art 27 RC> queda claro que el Reglamento pretende evitar que la aplicación del criterio de las cinco veces en cinco años de lugar a un proceso de revisión generalizada de deslindes, que resultaría previsiblemente, de la aplicación literal de la Adicional 2ª de la Ley 2/2013 .....el Reglamento excluye la revisión de los deslindes existentes y la proyecta hacia el futuro, salvo que se demuestre que el límite interior no ha sido alcanzado en 50 años de la ZMT fijado en el deslinde aprobado.....*

*....Se comprueba así el propósito del Gobierno de mantener el “status quo” de los deslindes, sin dar lugar a un proceso generalizado de revisión, al menos durante los próximos 5 años...”*

La referencia que hace dicho autor a los 5 años, es debido a que, y como él mismo señala, el criterio de las cinco veces en cinco años,(al que ya nos referimos en puntos anteriores de este trabajo al exponer el nuevo concepto de ribera del mar), es el que se tendrá en cuenta para los posible redeslindes que operen un acrecentamiento de la zona de dominio público, y ya que el mismo se tendrá que aplicar con datos obtenidos a partir de la entrada en vigor

---

<sup>115</sup> GARCÍA PÉREZ, M “Reforma de la Ley de Costas: Un lobo con piel de Cordero”

<sup>116</sup> MENENDEZ REXACH, “La nueva identificación de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre y su régimen de protección para un uso sostenible del litoral. En especial, la servidumbre de protección” op. cit, pág. 31 a 33

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

del RG 2014, es decir, a partir del 12 de octubre de 2014, y una vez se demuestre que tras su entrada en vigor se cumple la regla de las cinco veces en los cinco años, como señala MENENDEZ REXACH no se podrán practicar hasta finales del año 2019.

Por el contrario para los supuestos en que se establezca una posible disminución de esa zona de dominio público, el criterio será el de que los terrenos hayan sido o no alcanzados por las olas en los últimos 50 años, y en este caso se podrán practicar esas revisiones de los anteriores deslindes desde la misma entrada en vigor de la Ley y su Reglamento, ya que lo que se tendrá que demostrar por el interesado, es que durante los últimos 50 años su antigua propiedad no fue bañada por las olas del mar.

En el punto III de la Exposición de Motivos de la Ley 2/2013, se establece: *“La ley establece que la zona marítimo-terrestre se fijará hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos a partir de los criterios técnicos que se establezcan, añadiendo mayor certeza, seguridad y uniformidad en los deslindes. Se especifica que los terrenos inundados artificialmente no pasarán a ser dominio público, salvo que antes de la inundación ya fueran bienes demaniales, con la precisión de que en cualquier caso formarán parte del dominio público cuando sean navegables.*

*Se prevén legalmente las consecuencias que se producen en los supuestos de revisión de deslindes por alteración del dominio público marítimo-terrestre y se introducen reglas especiales, para realizar algunos deslindes.*

*La reforma garantiza la constancia registral del proceso administrativo de deslinde, mediante la anotación marginal en la inscripción de todas las fincas que puedan resultar afectadas por este. Con esta medida se consigue que los ciudadanos, en general, y los adquirentes, en particular, dispongan de la información exacta sobre los terrenos que están en dominio público o que pueden pasar a formar parte de él. La publicidad no solo se circunscribe a la registral, sino que la ley impone que se*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*publiquen en la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las líneas de deslinde.*

*Se excluyen determinados terrenos de núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre, ninguno de los cuales pertenece a los bienes definidos en el artículo 3.1 de la Ley de Costas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución. Esta exclusión legal pretende otorgar una solución singular a terrenos de núcleos residenciales que se encuentran en una situación singular: los terrenos sobre los que están edificadas, por su degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo terrestre; además, debe tenerse en cuenta que se encuentran incorporados al dominio público marítimo-terrestre por disposición de deslindes anteriores a la Ley de Costas de 1988 y que las propias edificaciones residenciales son también anteriores a 1988; por último, y en conexión con lo anterior, se trata de áreas de viviendas históricamente consolidadas y altamente antropizadas, cuya situación de inseguridad jurídica arrastrada desde 1988, debe ser resuelta por esta Ley”.*

En base a todo ello, la Disposición Adicional 2ª de la Ley 2/2013 está imponiendo a la administración que la revisión de los deslindes ya practicados bajo los criterios de la LC 1988 se lleve a cabo sobre los terrenos que se vean afectados por la nueva ley. Por su parte la Disposición Adicional 4ª del Reglamento de 2014, y en desarrollo de la citada previsión señala:

**DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA. DESARROLLO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DE LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO**

*La revisión de los deslindes de zona marítimo-terrestre que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, se efectuará de acuerdo con los criterios recogidos en el art. 27 de este reglamento.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

Por su parte el art 27 al que se refiere la transcrita DA 4ª establece:

**ARTÍCULO 27. REVISIÓN DEL DESLINDE**

*“1. Los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre. La incoación del expediente de deslinde tendrá los efectos previstos en el art. 12 de la Ley 22/1988, de 28 de julio. La revisión del deslinde se tramitará de conformidad con lo previsto en esta sección.*

*a) Los deslindes de zona marítimo-terrestre vigentes se revisarán en caso de que, aplicando los criterios indicados en el art. 4.a) de este reglamento, con datos obtenidos a partir de la entrada en vigor del presente reglamento, la línea de la zona marítimo-terrestre resultante quede ubicada tierra adentro de la vigente, pasando los terrenos inundados a formar parte del dominio público marítimo-terrestre.*

*b) Igualmente se revisarán los deslindes de zona marítimo-terrestre vigentes, desplazando dicho límite hacia el mar, si se demuestra que un temporal, con periodo de retorno de 50 años, no alcanza el límite fijado en dicho deslinde Para dicho cálculo no se tendrán en cuenta las obras que hayan podido realizarse para disminuir el alcance del oleaje.*

*c) En los supuestos de incorporación de terrenos previstos en los apartados 7 y 8 del art. 5 de este reglamento y en los de desafectación recogidos en el art. 38 de este reglamento , no será necesario tramitar un nuevo deslinde, sino que será suficiente con rectificar el deslinde existente con información pública y solicitud de informes al Ayuntamiento y la comunidad autónoma, de forma que se adapte la línea definitoria del dominio público marítimo-terrestre al resultado de tales mutaciones demaniales.*

*d) El acuerdo de iniciación de revisión del deslinde se notificará al Registro de la Propiedad al objeto de que se expida certificación y extienda la nota marginal, de acuerdo con el art. 21.2.c) y 3 de este reglamento, practicándose la inscripción o anotación de la resolución aprobatoria de la revisión, de acuerdo con el art. 26.3 de este reglamento.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*2. Los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público marítimo-terrestre pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la concesión, salvo renuncia expresa del interesado.*

*La concesión se otorgará por setenta y cinco años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon. Dicha orden se notificará a los interesados que hayan comparecido en el expediente, así como a la comunidad autónoma, al ayuntamiento, a la Dirección General del Catastro, para la incorporación de la alteración sobre la titularidad de los inmuebles correspondientes, y al Registro de la Propiedad.*

*El plazo de la concesión otorgada computará a partir de la fecha en que se practicó el deslinde. Esta misma fecha será la que se tenga en cuenta para el reconocimiento de los usos y aprovechamientos existentes.*

*3. Los titulares de las obras e instalaciones que, tras la revisión del deslinde, se incorporen al dominio público marítimo-terrestre o a la zona de servidumbre de protección, podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.*

*A estos efectos, se entenderá por obras de reparación, mejora, consolidación y modernización aquellas que se definen en la disposición transitoria decimocuarta.2 de este reglamento.*

*Estas obras deberán suponer una mejora en la eficiencia energética. A tal efecto y cuando les resulte aplicable, tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una mejora de dos letras o una letra B, lo que se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la*



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción o con renovaciones importantes.*

*Asimismo, en estas obras, cuando proceda, se emplearán los mecanismos, sistemas, instalaciones y equipamientos individuales y/o colectivos que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua. En el caso de que afecten a jardines y espacios verdes, para su riego fomentarán el uso de recursos hídricos marginales, tales como aguas regeneradas o aguas de lluvia almacenadas.*

*4. Las circunstancias a las que se refiere el apartado anterior deberán acreditarse ante el Servicio Periférico de Costas o ante la Administración Autonómica, según se ubiquen en dominio público marítimo-terrestre o servidumbre de protección, mediante una declaración responsable, de acuerdo con lo previsto en el art. 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con carácter previo a la autorización urbanística que proceda. En caso de que las obras o instalaciones afecten a la servidumbre de tránsito se requerirá que, con carácter previo, la Administración General del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria decimocuarta, apartado 5, de este reglamento. Este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud, excepto en los supuestos previstos en la disposición transitoria decimocuarta, apartado 1.b, de este reglamento. Si en dicho plazo no se emitiera, se entenderá que tiene carácter favorable.*

*La declaración responsable deberá contener, al menos, la documentación acreditativa de la personalidad del peticionario y la declaración expresa de que las obras a realizar cumplen lo establecido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en este reglamento”.*

De esta forma observamos como en los caso de un posible acrecentamiento, la Administración del estado tendrá la obligación de llevar a cabo esa revisión, mientras que



## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

en caso de que sea previsible una disminución de de la ZMT, será el particular, quien deberá solicitar el citado trámite.

De esta forma vemos como se abren distintas posibilidades ante los nuevos parámetros para fijar los deslindes. En primer lugar podemos hacer la distinción entre aquellos procedimientos en los que el resultado será que el dominio público marítimo terrestre quede ampliado, toda vez que se la línea de la ZMT se desplazará tierra adentro, es decir se ganarán terrenos, ampliándose por tanto la zona de dominio público. En segundo lugar, se establecen otros nuevos deslindes en los que en aplicación de los nuevos criterios de la Ley 2/2013, la línea de la ZMT se desplazará hacia el mar, es decir quedarán “liberados” de su condición de dominio público, cuando se fije el nuevo límite, según lo establecido en la nueva regulación, en la cota alcanzada por los temporales en los últimos 50 años, por lo que como acertadamente señala MENENDEZ REXCAH en su trabajo Definición legal de la ribera del mar: las novedades del reglamento de costas, ya citado, pag. 31 “ *la consecuencia será la posibilidad de “reintegro” a sus antiguos propietarios de los terrenos comprendidos entre el actual límite interior de la ZMT y el que se fije en el nuevo deslinde*”.

Por otra parte vemos también que los deslindes se podrán clasificar según quien sea quien solicite la práctica del mismo, tal y como se desprende del art 12.1 de la LC.

### **ARTÍCULO 12**

*1. El deslinde se incoará de oficio o a petición de cualquier persona interesada, y será aprobado por la Administración del Estado.*

*El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de veinticuatro meses.*

*2. En el procedimiento serán oídos los propietarios colindantes, previa notificación, y demás personas que acrediten la condición de interesados. Asimismo, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento correspondiente, que deberá ser*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*emitido en el plazo de un mes.*

*Cuando el deslinde afecte al dominio público portuario estatal, se remitirá el expediente de deslinde, antes de su aprobación, al Ministerio de Fomento para que en el plazo de dos meses emita un informe sobre las materias que afecten a sus competencias. En caso de discrepancia entre ambos Ministerios sobre el deslinde del dominio público portuario, decidirá el Consejo de Ministros.*

*Asimismo se garantizará la adecuada coordinación entre los planos topográficos empleados en la tramitación del procedimiento y la cartografía catastral.»*

Es decir se podrá iniciar el expediente tanto de oficio como a instancia de parte, si bien en este caso y como apunta MENENDEZ REXCAH Op cit, en el segundo caso, el art 19.2 del RC 2014 exige que los particulares deberán abonar las tasas correspondientes, señalando dicho autor, que tal práctica es una reminiscencia de la legislación tradicional de puertos (leyes de 1880 y 1928), sistema también recogido por el art 52.a) de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

**ART 19.2 RC 2014**

“...

*2. En caso de iniciación a instancia de parte, esta deberá abonar las tasas que correspondan. Estos deslindes se tramitarán con carácter preferente”.*

ART 52.a Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas:

**“ARTÍCULO 52. PROCEDIMIENTO DE DESLINDE.**

*Reglamentariamente se regulará el procedimiento que ha de seguirse para el ejercicio de la potestad de deslinde, con sujeción a las siguientes normas:*

*a) El procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o a petición de los colindantes. En este caso, serán a su costa los gastos generados, debiendo constar en el*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*expediente su conformidad expresa con ellos. Para el cobro de dichos gastos podrá seguirse la vía de apremio”.*

En los supuestos que se tramiten los deslindes a instancia de los particulares que tratan de recobrar la propiedad de sus antiguos terrenos, la tramitándose éstos expedientes con carácter preferente.

Por lo que se refiere a la clasificación de estos redeslindes vemos que también podemos diferenciarlos en función de que recaigan sobre la ZMT, o que se centren en las playas. Unas líneas atrás hemos explicado el nuevo criterio que se tendrá ahora en cuenta para redelimitar, en su caso, el límite de la ZMT. A continuación nos centraremos en los criterios a seguir cuando se trate de las playas, en función del nuevo concepto de duna, con independencia que ya nos referimos a este tema en puntos anteriores. La nueva redacción del art 3.1,b), incluye, dentro del concepto de ribera del mar:

*“Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y DUNAS, éstas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la ribera”*

Este artículo es desarrollado por el nuevo RC, estableciendo las definiciones de dunas en su art 3.4:

“ ...

*4. A los efectos de esta norma se entiende por:*

*a) Albufera: cuerpos de aguas costeras que quedan físicamente separados del océano, en mayor o menor extensión por una franja de tierra.*

*b) Berma: parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causada por el oleaje.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*c) Dunas: depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena, tengan o no vegetación, que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas. A efectos de la determinación del dominio público marítimo-terrestre se diferenciarán los distintos tipos de duna:*

*Duna en desarrollo o embrionaria. Duna con muy pequeña cobertura vegetal.*

*Duna en desplazamiento o evolución. Duna poco o nada vegetada, formada por arena suelta, que avanza desde la costa hacia tierra adentro por la acción del viento marino.*

*Duna primaria. Duna con cobertura parcial de vegetación.*

*Duna secundaria. Duna no estabilizada o en desplazamiento con cobertura de vegetación herbácea que puede alcanzar hasta el cien por ciento y/o vegetación leñosa arbustiva o arbórea que puede alcanzar hasta el setenta y cinco por ciento de su superficie.*

*Duna estabilizada. Duna estable, colonizada por vegetación leñosa arbustiva o arbórea, en más del setenta y cinco por ciento de su superficie.*

*Duna relictas. Duna formada en otro tiempo geológico que ha quedado aislada tierra adentro o colgada sobre una costa rocosa, sin vinculación con ninguna playa.*

*Para el cálculo de los porcentajes fijados se utilizará la totalidad de la superficie de la duna. El porcentaje de vegetación se entiende referido a la proyección de la parte aérea del árbol o arbusto sobre el suelo. En el cálculo del porcentaje no se computarán las revegetaciones realizadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.*

*d) Escarpe: escalón vertical en la playa formado por la erosión de la berma.*

*e) Estero: caños en una marisma.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*f) Marisma: terreno muy llano y bajo que se inunda periódicamente como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas o de la filtración del agua del mar.*

*g) Marjal: terreno bajo cubierto por un manto de agua que da soporte a abundante vegetación”.*

Por su parte el art 4.C del RC, y para aclarar mejor lo que sin duda es un concepto jurídico indeterminado, se refiere al criterio a seguir para saber cuándo una duna será necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, y lo hace de la siguiente manera:

“...

*c) Se considerará que son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, las dunas primarias y las dunas secundarias hasta su borde interior. Se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”.*

De esta manera queda claro que no todas las dunas han de formar parte de las playas, y por ello deben ser excluidas del dominio público de la ribera del mar, para así evitar situaciones injustas derivadas de deslindes anteriores, practicados al amparo de la anterior redacción de la LC 1988. Ciertamente es, como muy acertadamente señala MENENDEZ REXACH (pág 39 de su trabajo citado), que ya el RC de 1989, trató de suavizar el concepto de duna de la LC 1988, y en su art 4.d) se decía:

**ART 4.D DEL ANTERIOR REGLAMENTO DE 1989.**

*“d) Se considerarán incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino. Asimismo se incluirán las fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”.*

Pese a este loable intento por limitar la rigurosa redacción de la LC 1988 y como nos recuerda el citado autor, el Tribunal Supremo, dado que era un criterio establecido en el RC, y no en la LC, limitó su aplicación, de forma que en cualquier caso, las dunas que estuvieran formadas por el mar, o viento marino, debían quedar incluidas en la ZMT, se encuentren fijas o no, por medio de la vegetación. Por ello considero del todo acertado la nueva regulación que ahora comentamos, pues impedirá que se consideren incluidos dentro de la ribera del mar, terrenos que realmente no son necesarios para la protección y conservación de la zona que la legislación de costas pretende proteger.

Tras señalar que la excepción a la mejor evidencia científica disponible fue introducida, al igual que el criterio técnico de las cinco veces en cinco años, a instancias del Consejo de Estado, M REXACH señala:

*“Hay que insistir en que la situación resultante de la modificación del concepto legal de playa en 2013-2014 es muy diferente de la existente bajo la redacción originaria de la LC y el Reglamento de 1989 en cuanto a la carga de la prueba. Entonces, según el Tribunal Supremo, la Administración, al practicar el deslinde, no tenía que justificar que las dunas fijadas por la vegetación (ahora denominadas dunas “estabilizadas”) fuesen necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Había una presunción legal de que lo eran y, por ello, la prueba en contrario recaía sobre los particulares. Tras la modificación legal de 2013 y su desarrollo en el reglamento de 2014 sucede exactamente lo contrario: hay una presunción legal de que las dunas fijadas por la vegetación (“estabilizadas”) no son necesarias para garantizar la estabilidad de la costa, por lo que no se deben incluir en el dominio público, salvo que la Administración acredite que sí lo son. Sobre ella recae ahora la carga de la prueba, no sobre los particulares. En definitiva, la tipología de dunas establecida en el Reglamento contribuye a objetivar el*

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*criterio de determinación de las dunas necesarias para mantener la estabilidad de la playa, por lo que supone un avance respecto de la normativa anterior, si bien seguirá existiendo un margen de apreciación importante por la Administración”.*

En cuanto a que la excepción a la mejor evidencia científica disponible fue introducida, como ya se ha señalado, a instancias del Consejo de Estado. Efectivamente dicha modificación no obedece al capricho del legislador si no a la recomendación del Dictamen del Consejo de Estado núm. 705/2014, de 17 de septiembre, que a su vez da por buenos los criterios del “Informe sobre los criterios técnicos del proyecto del Reglamento general de costas para establecer hasta dónde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos”.

Finalmente en el artículo de M. REXACH se plantea el problema de si habrán de practicarse nuevos deslindes o no en los casos de encontrarnos con deslindes practicados incluyendo dunas en la playa con el criterio de la anterior LC, y que según la nueva regulación no quedarían incluidas. El problema se plantea ya que en el art 27 del nuevo RC, tan sólo se prevén los deslindes para los supuestos de alteración de la ZMY, y no de las playas. Comparto totalmente la respuesta que a este problema se da por el citado autor, ya que es obvio que el propio espíritu de la nueva regulación trata de “arreglar” situaciones injustas operadas al amparo de la anterior regulación, mucho más restrictiva, Cita además M. REXACH la Disposición Adicional 2ª de la Ley 2/2013, que de forma general la revisión de los deslindes anteriores, que se vean afectados por los nuevos criterios.

Por ir más allá del objeto del presente trabajo no me detendré en el análisis del procedimiento del deslinde, que además de las referencias al mismo que hace el propio M. REXACH, me remito al minucioso trabajo de CHINCHILLA PEINADO<sup>117</sup> donde además de fijar con meridiana claridad el procedimiento del deslinde, analiza las implicaciones del mismo con el Registro de la Propiedad. Desde el punto de vista urbanístico, cabe

---

<sup>117</sup> CHINCHILLA PEINADO, J. A, “La nueva regulación del deslinde de la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y el Real Decreto 876/2014, de 10 de Octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas” monográfico de la RDU núm. 295, págs. 137-180.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

remarcar, entre otros aspectos y a modo de efecto cautelar, que con la adopción del acuerdo de incoación del expediente de deslinde por el Servicio de Costas, además de la constancia registral obligatoria sobre las fincas afectadas, se suspende el otorgamiento de nuevas concesiones y autorizaciones en las zonas a incluir en el dominio público marítimo terrestre, así como en la zona de servidumbre de protección. Igualmente se suspende el otorgamiento de licencias de edificación en el ámbito afectado por el deslinde. CHINCHILLA PEINADO señala a este respecto:

*“Suspensión del otorgamiento de licencias de edificación en el ámbito afectado por el deslinde, artículo 21.2.b) RGC. Formalmente, el Servicio de Costas debe solicitar al Ayuntamiento que por éste se adopte tal medida, en cuanto titular de la competencia sobre urbanismo. Aquí el Ayuntamiento no tiene está constreñido a adoptar tal medida. Si el Ayuntamiento no suspende el otorgamiento, la incoación del deslinde no afectará a la validez de las licencias otorgadas, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias por responsabilidad patrimonial que puedan plantear los titulares frente al Ayuntamiento si como consecuencia del deslinde definitivamente aprobado, los terrenos quedan comprendidos dentro de la zona de servidumbre de protección o configurados como dominio público”.*

Y como pie de página a lo que acabamos de reproducir CHINCHILLA PEINADO refiere la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2012 (Recurso de Casación núm. 2686/2009), que afirma esta conclusión incluso cuando el Servicio de Costas no requiere al Ayuntamiento la adopción de la medida cautelar. Y ello porque el Ayuntamiento debería haber adoptado de oficio la medida.



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

### **3-SOBRE EL NUEVO RÉGIMEN DE LAS CONCESIONES: AMPLIACIÓN DE PLAZO, PRÓRROGA Y TRANSMISIBILIDAD INTER VIVOS**

#### **3.1 Ampliación del plazo y posibilidad de prórroga de la concesión**

Quizás el nuevo régimen de las concesiones sea una de las novedades que más críticas ha suscitado entre los sectores más defensores del antiguo texto de la LC 1988, pues por una parte se eleva considerablemente el plazo de las concesiones que se pueden otorgar sobre los terrenos del dominio público marítimo terrestre, al verse ampliado dicho plazo de los 30 años de la LC 1988, a 75 años, ( usando por ello el mismo plazo máximo que establece la legislación sobre patrimonio, como señala MARTA GARCÍA op cit pag69) y por otra se permite la transmisibilidad de las concesiones inter vivos<sup>118</sup>.

Le Exposición de motivos de la Ley 2/2013 es muy clara a este respecto, señalando en su epígrafe III lo siguiente:

*“En relación con el régimen concesional, la ley introduce importantes cambios. Se modifica el plazo máximo de duración de las concesiones que pasa a ser de setenta y cinco años (al igual que el fijado en la mencionada Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el Texto Refundido de la Ley de Aguas). Además, se permite la transmisión mortis causa e inter vivos de las concesiones. En el primer caso se amplía el plazo de notificación que deben hacer los causahabientes para poder subrogarse en la concesión de uno a cuatro años, se trata de evitar el riesgo de que se produzca la pérdida del derecho por el transcurso de un plazo tan breve, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades que puedan tener los extranjeros. En el caso de las transmisiones inter vivos, su validez requiere la previa autorización de la Administración.*

---

<sup>118</sup> Puede consultarse el libro que recoge las actas del IX Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Santiago de Compostela el 7 y 8 de Febrero de 2.014, “La nueva regulación de las costas” de varios autores, coeditado por el INAP y la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo, 2.014, que a su vez recoge el comentario de las profesoras Maria de Benedetto y Francesca di Lasio, “La regulación de las concesiones demaniales en las

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*La reforma modifica la disposición transitoria primera de la Ley de Costas en sus apartados 2 y 3 para permitir que los titulares registrales de terrenos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria sean concesionarios, removiendo las condiciones que anteriormente les exigían.*

*El artículo segundo de la ley establece una prórroga extraordinaria para las concesiones existentes, otorgadas al amparo de la normativa anterior. También se prevé expresamente la aplicación de esta prórroga a aquellos que sin ser concesionarios, sí son titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la disposición transitoria primera de la Ley de Costas. Si bien, con carácter previo deberá solicitarse la correspondiente concesión.*

*De este modo, se da respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018. Debe subrayarse que no se trata de una prórroga indiscriminada, sino que su otorgamiento requiere un informe del órgano ambiental autonómico, en los casos en que se trate de ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Este es un ejemplo donde la seguridad jurídica que supone la continuidad de la ocupación se conjuga con la protección del litoral que podrá conllevar la expulsión efectiva de todas aquellas concesiones que no sean ambientalmente sostenibles. Con carácter general, el plazo máximo de esta prórroga extraordinaria se fija en setenta y cinco años para hacerla coincidir con el nuevo plazo máximo por el que se podrán otorgar las concesiones. Con ello se busca estabilizar los derechos y adaptarlos a un horizonte temporal que sea semejante.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*La presente Ley garantiza a través de una disposición transitoria que las concesiones que amparan la ocupación de puertos que no sean de interés general, o las que se derivan de los contratos de concesión de obra pública para la construcción de estos, puedan prorrogarse en los mismos términos y condiciones que prevé la legislación de puertos de interés general.*

*En materia de autorizaciones se aumenta el plazo máximo de duración de un año a cuatro años”.*

Además, en virtud de lo establecido en el art 1.19 de la Ley 2/2013, el párrafo único de la redacción original de la LC 1988, pasa a ser el apartado 1 de la nueva redacción añadiéndose un segundo apartado, quedando redactado de la siguiente manera:

*“1.Toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado.*

*2. El concesionario tendrá derecho al uso privativo de los bienes objeto de concesión. En todo caso y de acuerdo con lo que reglamentariamente se disponga, se garantizará en estos terrenos, el libre acceso y tránsito de las autoridades y funcionarios competentes cuando fuera necesario por razones de defensa nacional, de salvamento, seguridad marítima, represión del contrabando, para el ejercicio de las funciones de policía de dominio público marítimo-terrestre y para el cumplimiento de las demás funciones que tengan atribuidas.*

*En caso de accidente en el mar, o cuando por razones de seguridad en el tráfico marítimo sea necesario para la salvaguardia de las personas y las embarcaciones, se podrán depositar en los terrenos objeto de concesión, las embarcaciones y sus pertrechos.”*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

El artículo 65 en su nueva redacción señala:

*1. El otorgamiento de la concesión a que se refiere el artículo anterior no exime a su titular de la obtención de las concesiones y autorizaciones que sean exigibles por otras Administraciones Públicas en virtud de sus competencias en materia de puertos, vertidos u otras específicas.*

*2. En ningún caso podrán ser titulares de concesiones las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar previstas en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.*

*Cuando posteriormente al otorgamiento de la concesión, el titular incurra en alguna de las prohibiciones de contratar se producirá la extinción de la concesión. En caso de declaración de concurso y mientras no se haya producido la apertura de la fase de liquidación, no se producirá la extinción de la concesión, si su titular prestare las garantías suficientes, a juicio de la Administración, para continuar con la ocupación en los términos previstos en el título concesional”.*

Efectivamente el art 66 de la LC, en sus apartados 2 y 3, está introduciendo una de las más significativas novedades derivadas de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, en concreto en base al contenido del art 1.21 de la misma. Dice así la nueva redacción

*“2. El plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años. Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen. Los plazos máximos fijados para cada uso podrán ampliarse, en los términos que reglamentariamente se establezcan, respetando en todo caso el plazo máximo de setenta y cinco años, cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático,*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*aprobados por la Administración”.*

Por su parte el punto 3,

*“3. Cuando el objeto de una concesión extinguida fuese una actividad amparada por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos otorgada por la Administración del Estado por un plazo superior, su titular tendrá derecho a que se le otorgue una nueva concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre por un plazo igual al que reste de vigencia a la concesión de explotación, sin que en ningún caso pueda exceder de setenta y cinco años”.*

En cuanto al artículo segundo de la Ley 2/2013, con relación a la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior señala:

***“ARTÍCULO SEGUNDO. PRÓRROGA DE LAS CONCESIONES OTORGADAS AL AMPARO DE LA NORMATIVA ANTERIOR.***

*1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.*

*La prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión.*

*Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la presente Ley, y en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida.*

*El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de la solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga.*

*3. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal.*

*4. En el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la prórroga será concedida previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se acuerde cada uno de los periodos que integra la prórroga, o en la resolución por la que se deniegue la misma.*

*Si el informe del órgano ambiental autonómico no fuera emitido en el plazo de tres meses se procederá de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.*

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*5. Las concesiones así prorrogadas se regirán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”.*

Todas estas innovaciones tendentes a hacer más duraderas las concesiones sobre el dominio público, como era de esperar fueron objeto de tensos debates ya desde la tramitación parlamentaria, como señala MARIA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO<sup>119</sup>.

Estos artículos son objeto de desarrollo reglamentario en el Capítulo V de la sección cuarta del Título III Utilización del Dominio Público Marítimo Terrestre del nuevo Reglamento de 2014, artículos 131 y ss, siendo el 135 el encargado de desarrollar la duración de la concesión, mientras que el Capítulo VII se establece lo relativo a la Prórroga de las concesiones para la ocupación del Dominio Público Marítimo Terrestre Existentes Otorgadas Antes de la Entrada en Vigor de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, en los artículos 172 y ss.

---

<sup>119</sup> En relación con el trámite parlamentario NÚÑEZ LOZANO, M, C., *“La Reforma de la Ley de costas de 2013”*. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia 2013, pág. 235- 236 , señala en el segundo párrafo del punto 3 de la pág 235: *“Aun cuando en el texto del Proyecto presentado en el Congreso de los Diputados no se establecía ninguna matización al respecto (simplemente se señalaba que “el plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años”), la enmienda número 151 de las presentadas en el Congreso, debida al Grupo Parlamentario Popular, ha recuperado la remisión al reglamento que contenía el precepto en su versión original, de manera que “reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas de destinen”. Posteriormente, y ya en el Senado, la incorporación de la enmienda número 176, también del Grupo Parlamentario Popular, ha completado el artículo 66.2 LC, en el que se añade que “los plazos máximos fijados para cada uso podrán ampliarse, en los términos que reglamentariamente se establezcan, respetando en todo caso el plazo máximo de 75 años, cuando el concesionario presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración”, en esta ocasión. La LPUSL incentiva la iniciativa particular en la lucha contra el cambio climático, si bien habremos de esperar al desarrollo reglamentario de la reforma para conocer el verdadero alcance de la medida”.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

El art 131 RC 2014 establece:

***“ARTÍCULO 131. OCUPACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE SUJETA A CONCESIÓN ADMINISTRATIVA***

*1. Toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras e instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración General del Estado (art. 64.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).*

*2. Asimismo necesitará el otorgamiento de concesión la ocupación del dominio público marítimo-terrestre por instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años.*

*3. La competencia para el otorgamiento de concesiones de ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo lo previsto en el art. 223 de este reglamento. La de otorgamiento de concesiones en el dominio público adscrito a una comunidad autónoma corresponderá a ésta”.*

En el art 223 se están estableciendo algunas excepciones a este régimen general, como las derivadas del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero que aprueba la Ley de Zonas e Instalaciones para la Defensa Nacional, siendo el Ministerio de Defensa el competente, que también lo será para la vigilancia de los espacios marítimos en función de lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la defensa Nacional.

También señala éste art 223 del RC como excepciones al régimen general de competencias del art131, las que corresponden al Ministerio de Fomento en relación a los puertos de interés general, iluminación de costas y señales marítimas. Navegación, lucha contra la contaminación y seguridad humana en el mar, y lo relativo a la ejecución de



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

convenios internacionales en relación a estas materias. Igualmente hace éste artículo remisión al régimen de las telecomunicaciones, remitiéndose a su regulación específica.

Con relación a la duración de las concesiones, los art 135 y 136 dicen así;

***“ARTÍCULO 135.RC 2014. DURACIÓN DE LA CONCESIÓN***

*1. Las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes (art. 66.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).*

*2. El plazo será el que se determine en el título correspondiente. En ningún caso estos plazos podrán exceder de setenta y cinco años (art. 66.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).*

*3. Los plazos máximos se fijarán teniendo en cuenta tanto el objeto de la solicitud como las circunstancias que se indican en este artículo.*

*4. De acuerdo con el objeto de la solicitud, los plazos máximos por los que se podrán otorgar las concesiones son los siguientes:*

*a) Usos destinados a actuaciones ambientales: hasta un máximo de 75 años.*

*b) Usos que desempeñan una función o presten un servicio que, por su naturaleza, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre: hasta un máximo de 50 años.*

*c) Usos que presten un servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio: hasta un máximo de 30 años.*

*5. El título otorgado podrá fijar un plazo de duración inferior y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro del límite temporal máximo de setenta y cinco años en el que queda integrado el tiempo de duración de la concesión y las posibles prórrogas.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*En todos estos casos, para la determinación de los plazos se tendrá en cuenta la adecuación al medio de la instalación, el grado de interés que represente para el dominio público marítimo-terrestre o sus usuarios, su ubicación en ribera del mar o fuera de la misma y el contenido del estudio económico-financiero o, en su defecto, el volumen de la inversión a amortizar.*

*Asimismo, la determinación del plazo de la concesión tendrá en cuenta los siguientes criterios:*

- a) El impacto paisajístico del objeto de la concesión que se solicita.*
- b) La protección ecológica de la interacción mar-tierra derivada de la aplicación de las normas de gestión integral costera o de protección marina.*
- c) Los efectos del objeto de la concesión que se solicita en los planes de ordenación de los recursos naturales cuando las construcciones o instalaciones derivadas de las concesiones hubieran quedado fuera de ordenación o figura equivalente, o fueran, en general, contrarias a los criterios informadores de dichos planes.*
- d) Los efectos del objeto de la concesión que se solicita en la planificación de conjuntos históricos BIC cuando las construcciones o instalaciones derivadas de las concesiones hubieran quedado fuera de ordenación o figura equivalente, o fueran, en general, contrarias a la protección prevista en el correspondiente plan o en la declaración del BIC.*

*En el caso de las concesiones a las que se refieren las letras b) y c) del apartado 4, los plazos máximos previstos para cada uso podrán ser ampliados en una quinta parte del plazo máximo previsto para cada uno de esos usos cuando el solicitante hubiera presentado un proyecto para la regeneración de playas y lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático que fuera expresamente aprobado por la Administración, lo que se hará constar en el correspondiente título”.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

**“ARTÍCULO 136. ACTIVIDADES AMPARADAS POR OTRA CONCESIÓN DE EXPLOTACIÓN**

*Cuando el objeto de una concesión extinguida fuese una actividad amparada por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos otorgada por la Administración General del Estado por un plazo superior, su titular tendrá derecho a que se le otorgue una nueva concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre por un plazo igual al que reste de vigencia a la concesión de explotación, sin que en ningún caso pueda exceder de setenta y cinco años (art. 66.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio)”.*

Más adelante el RC desarrolla uno de los aspectos, quizás incluso más atacados que la mera ampliación de la duración de la concesión, como lo es la posibilidad de prorrogar las concedidas al amparo de la normativa anterior. Efectivamente, el art 172 y siguientes del nuevo RC establece

**“ARTÍCULO 172. PRÓRROGA DE LAS CONCESIONES PARA LA OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE EXISTENTES OTORGADAS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO**

*1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.*

*La prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, previa solicitud de la correspondiente concesión.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos (artículo segundo.1 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo).*

*No se consideran incluidas en el supuesto del párrafo precedente aquellas concesiones reguladas en la disposición transitoria segunda, apartado segundo, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, que fueron otorgadas fuera de los puertos pero que, con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, han sido incorporadas a la zona de servicio de alguno de ellos manteniendo el régimen de plazos regulado en la citada Ley 22/1988, de 28 de julio, en su redacción original, sin perjuicio de que, en lo demás, se sigan rigiendo íntegramente por la legislación estatal sobre puertos de interés general. No obstante lo anterior, en estos casos se les aplicará el régimen de prórrogas previsto en este reglamento. El otorgamiento de la correspondiente prórroga será de competencia de la Administración u organismo portuario.*

*2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo y, en todo caso, antes de los seis meses previos a la fecha de extinción del plazo para el que fue inicialmente concedida.*

*El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de su solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga.*

*Si se solicita la prórroga dentro de los seis meses anteriores a la extinción del plazo de la concesión, el plazo de la prórroga se computará desde la fecha de extinción del título.*

*3. Las prórrogas solicitadas se otorgarán siempre que no se aprecien causas de caducidad del título vigente o se esté tramitando un procedimiento de caducidad del título concesional, en cuyo caso el procedimiento de prórroga se dejará en suspenso.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*4. Las concesiones así prorrogadas, excepto aquellas a las que se refiere el último párrafo del apartado 1, se regirán en todo lo demás por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y este reglamento”.*

Por su parte el 174 se refiere a la fijación de los plazos máximos de las prórrogas de la siguiente manera:

***“ARTÍCULO 174. FIJACIÓN DEL PLAZO MÁXIMO DE LAS PRÓRROGAS***

*La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años.*

*Para la fijación del plazo máximo de las prórrogas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:*

*1. El plazo por el que se prorrogarán las concesiones otorgadas en virtud de las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 22/1988, de 28 de julio, excepto aquéllas a las que se refiere el art. 172.1 último párrafo de este reglamento, a las que será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo, será de 75 años.*

*2. El plazo por el que se prorrogarán las concesiones ordinarias se establecerá de acuerdo con los siguientes usos:*

*a) Destinados a vivienda y zonas asociadas: Hasta un máximo de 75 años.*

*b) Destinados a actuaciones ambientales: Hasta un máximo de 75 años*

*c) Destinados a restauración: Hasta un máximo de 30 años.*

*d) Destinados a actividades de explotación económica distintas a la de restauración: Hasta un máximo de 50 años.*

*e) Destinados a infraestructura de servicios urbanos, actividades sociales o comunitarias y dotacionales: Hasta un máximo de 50 años.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*f) Destinados a instalaciones marítimas: Hasta un máximo de 50 años.*

*g) Otros usos no incluidos en los apartados anteriores: Hasta un máximo de 30 años.*

*La resolución por la que se otorgue la prórroga de concesiones ordinarias reducirá el plazo máximo previsto en los apartados anteriores en una quinta parte cuando las instalaciones se ubiquen en ribera del mar”.*

Los criterios para la graduación de los plazos máximos de las prórrogas se contienen en el art 175.

**“ARTÍCULO 175.RC CRITERIOS PARA LA GRADUACIÓN DE LOS PLAZOS MÁXIMOS DE LAS PRÓRROGAS**

*1. Los plazos máximos previstos para cada uso en el artículo anterior, excepto las concesiones a las que se refiere el art. 172.1, último párrafo, de este reglamento, podrán ampliarse dentro de ese límite de setenta y cinco años en una quinta parte en los siguientes supuestos:*

*a) Que el concesionario financie proyectos de regeneración de playas o de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático que sean aprobados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.*

*b) Que el concesionario se comprometa a llevar a cabo sobre el espacio concedido una inversión añadida a la prevista en la concesión inicial que sea de interés para mejorar la actividad vinculada en cuanto a la eficiencia energética, de ahorro en el consumo del agua o la calidad ambiental, y siempre que el concesionario no esté legalmente obligado a ello. Dicho compromiso se incluirá entre las cláusulas de la resolución que otorgue la prórroga.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*c) Que el concesionario financie y ejecute, en el ámbito de la concesión o de su entorno, actuaciones adicionales a las previstas en la concesión inicial vinculadas al tratamiento del borde marítimo para facilitar su utilización pública gratuita o de mejora de la accesibilidad pública. Dichas actuaciones deberán ser aprobadas previamente por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.*

*d) Que tras el otorgamiento de una concesión que ampare la ocupación para una actividad del sector de la acuicultura, el concesionario se adhiera, con carácter permanente y continuado, al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS) o se comprometa a disponer de un sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001:1996.*

*2. Tratándose de concesiones que originariamente hubieran sido otorgadas en retribución de la ejecución de una obra pública, la fijación de la duración de la prórroga se realizará teniendo en cuenta el plazo establecido en el título originario, respetando los plazos máximos señalados en el artículo anterior”.*

Un régimen especial se recoge en el art 177 RC 2014 para las concesiones que amparan ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. En este sentido NUÑEZ LOZANO<sup>120</sup>, en nota a pie de página señala:

*“El Proyecto presentado en el Congreso se refería a la industria extractiva, energética. química, petroquímica, textil y papelera. El texto final es fruto de la transacción sobre las enmiendas 26 (Grupo Parlamentario Vasco), a favor de la inclusión de todo tipo de actividades industriales, 41 (Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural), a favor de instalaciones e industrias incluidas en la normativa de prevención y control integrado de la contaminación; y 127 (BNG, por el*

---

<sup>120</sup> NUÑEZ LOZANO, “La reforma de la Ley de Costas” op. cit. pág 181

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*Grupo Mixto), a favor de cualquier industria contaminante”.*

**“ARTÍCULO 177. CONCESIONES QUE AMPARAN OCUPACIONES PARA USOS DESTINADOS A INSTALACIONES E INDUSTRIAS INCLUIDAS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 16/2002, DE 1 DE JULIO, DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN**

*En el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, la prórroga será concedida previo informe del órgano ambiental de la comunidad autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente.*

*Cuando se haya otorgado la autorización ambiental integrada a la instalación e industria amparadas por la concesión cuya prórroga se solicite, el informe se limitará a determinar los efectos y a fijar las condiciones que resulten plenamente compatibles con el contenido de la autorización.*

*Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace en la resolución por la que se acuerde cada uno de los periodos que integra la prórroga, o en la resolución por la que se deniegue la misma.*

*Lo dispuesto en el apartado anterior ha de entenderse exclusivamente referido al procedimiento de concesión de ocupación de dominio público marítimo-terrestre, y sin perjuicio de la exigibilidad de contar con la autorización ambiental integrada de competencia autonómica o del cumplimiento de las restantes autorizaciones o exigencias ambientales que sean de aplicación.*



## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*Si el informe del órgano ambiental autonómico no fuera emitido en el plazo de tres meses se procederá de acuerdo con lo previsto en el art. 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La solicitud del informe producirá la suspensión del plazo para resolver y notificar la resolución, de acuerdo con lo previsto en la letra c) del art. 42.5 de la citada ley”.*

Con relación a la referencia que se hace al art 83.4 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre recordemos que establece la posibilidad de continuar con la tramitación, para el supuesto de que el informe solicitado no sea emitido por la administración a quien se le solicita. Dice así este artículo

*“4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.*

*El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.*<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Sobre este artículo se puede ver el comentario al mismo en la magistral obra de JESÚS GONZALEZ PÉREZ Y FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO, “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” Editorial Civitas, Madrid 1997.Tomo II, págs 1454 y 1455, *Según el artículo 83.3, inciso primero, LRJPA (que reproduce casi literalmente lo que ya decía el art. 86.3, LRJPA), «de no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado» (41) Este precepto parece aplicable a toda clase de informes, pero en realidad no puede jugar en el caso de los informes vinculantes, o al menos así parece debe entenderse lógicamente, a pesar del sentido literal de aquél. En cambio, no cabe duda que es aplicable a los informes preceptivos no vinculantes, y en este sentido viene a ser un argumento más a favor del sentido meramente instrumental de las formas de que he hablado. En efecto, si el informe pedido no llega, se sigue adelante y se resuelve a la vista de los demás datos que puedan obtenerse, y que sean necesarios y bastantes para resolver. Si la resolución se dictara, no obstante faltar un informe preceptivo, será porque el instructor (y también el órgano decisor) estimó que había en el expediente suficientes elementos de hecho para resolver. Que esto es como digo, se confirma por lo que establece ahora el artículo 83.3, inciso segundo, que, en definitiva, deja en manos del instructor el optar*

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

De la comparación entre lo establecido de forma genérica para las prórrogas en el artículo 172, y lo preceptuado para las que se refieran a instalaciones e industrias posiblemente contaminantes, el 177, vemos cómo sólo en este segundo supuesto se pide la emisión de informe por parte de la Comunidad autónoma, lo cual entiendo no acertado. En este sentido comparto totalmente la opinión de MARTA GARCÍA PEREZ<sup>122</sup> cuando señala:

*“La prórroga de las concesiones otorgadas para actividades potencialmente*

---

*entre paralizar el procedimiento o seguir adelante pesa a faltar ese informe preceptivo, y esto después de valorar hasta qué punto es o no determinante para la resolución del procedimiento ese informe.*

*Por lo demás, este artículo 83.3, LRJPA, ha venido a convertir en ley lo que ya había establecido la jurisprudencia, la cual había dicho, por ejemplo, esto:*

*«En cuanto al tema de la nulidad por falta de informe del Ministerio de Agricultura en base a lo Añade también la LRJPA (art. 83.4) que:*

*«Si el informe debiera ser emitido por una Administración pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán seguir las actuaciones.»*

*Es una norma redundante, pues habría bastado con lo previsto en el número precedente. Pero quizá no esté de más que se haya incluido. Y es que la redundancia –no sólo en el lenguaje, sino también en las leyes- puede resultar necesaria o, al menos, conveniente”.*

*dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Montes –cuando el Plan o Normas puedan afectar a un Monte de Utilidad pública- la sentencia lo rechaza porque no puede olvidarse que según la Ley de Procedimiento Administrativo el informe es preceptivo pero no vinculante por lo que considerando que el plazo de evacuación no puede exceder de 2 meses (arts. 82 y 86.2 de la Ley) una vez transcurrido después de ser solicitado en forma (fue instado el 2-12-1980, folio 64, y reiterado el 26-10-1982, folio 104) las actuaciones pueden proseguir por imperativo de lo dispuesto en el artículo 86.3 de la propia Ley. Pero es que, en este caso, la resolución recurrida (la desestimatoria de la reposición contra el acuerdo de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias dictada por la Conserjería de Política Territorial de la Junta de Andalucía de 21 de noviembre de 1980) acuerda en el apartado 2 del núm. 2 de su parte dispositiva requerir al Ministerio de Agricultura para que emita informe, en el plazo de un mes, en el doble sentido de si las Normas Subsidiarias afectan o no al monte de utilidad pública (al no constar) existente en el término y caso de ser afirmativa la anterior cuestión, sobre el contenido de dichas Normas en cuanto al Monte en los términos del artículo 30 del Reglamento de Montes (Decreto 485/1962, de 22 de febrero) quedando supeditada, en cuanto, a este, la resolución a la recepción del informe. O sea que la propia resolución administrativa aplaza la decisión definitiva sobre tal cuestión sin que tal pronunciamiento haya sido alterado por la sentencia apelada y sin que tampoco se vislumbre ninguna infracción del Ordenamiento Jurídico por razón de tal decisión condicionante de lo aprobado» (STS de 15 de abril de 1988, Sala 4ª. Ponente: Martín Martín, Ar. 3074).*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*contaminantes debe ir acompañada de un informe preceptivo y vinculante de la Comunidad Autónoma pero no solo y exclusivamente aquellas actividades requieren intervención autonómica. Algunos territorios autonómicos han aprobado sus normativas o planes de ordenación del litoral, cuyo contenido excede, legítimamente, el estrictamente ambiental. Lógicamente, la Administración autonómica que dio luz verde a una instalación para un uso privativo en el dominio público marítimo-terrestre cuando el plazo máximo de explotación era de treinta años, debe poder pronunciarse sobre su ampliación a unos topes legales que pueden llegar a setenta y cinco. El uso que se dé al litoral no es indiferente para el territorio que lo acoge y lo disfruta; y su sustracción del uso común puede condicionar la ejecución de políticas públicas de interés autonómico o local que exceden lo medioambiental. De nuevo surge la tensión entre los títulos recogidos en el artículo 148.1.3 (“Ordenación del territorio, urbanismo y litoral”) y 149.1.23 (“legislación básica sobre protección del medio ambiente”) sobre cuya compatibilidad tantas veces se ha pronunciado el TC.*

*A mi juicio, debe considerarse el carácter autonómico de las prórrogas en todos los casos. Si existen ocupaciones privativas cuyo plazo puede ampliarse, que se haga, pero no sin antes hacer una valoración de todos los intereses concurrentes, sobre los que no solo debe pronunciarse la Administración General del Estado”.*

Como digo, me muestro totalmente de acuerdo con lo señalado por la profesora GARCÍA, pero que su crítica debería extenderse también a la falta de intervención de los municipios, y en este caso no únicamente en el supuesto general del art 172, como lo que es criticado por la citada profesora, sino porque tampoco se cuenta para nada con el municipio para los casos de instalaciones contaminantes. Una vez más se constata el desprecio que el legislador de costas muestra hacia los municipios, que parece que no tienen nada que opinar sobre las actividades que se desarrollan sobre el territorio de su término municipal, comprobándose así que el gran perdedor de la pugna competencial es

---

<sup>122</sup> GARCÍA PÉREZ “Reforma de la Ley de Costas .Un lobo con piel de cordero” op. cit pág. 69

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

siempre el municipio, lo cual es desde mi punto de vista totalmente criticable. Me remito a lo expuesto en puntos anteriores de este trabajo al analizar el problema competencial.

Con relación al contenido y a los efectos del informe autonómico, conviene recordar que el texto inicialmente propuesto, el informe ambiental de la comunidad autónoma era vinculante de forma que para que la prórroga se pudiese conceder, dicho informe debía ser favorable a la misma. Pese a ello, y como señala NUÑEZ LOZANO<sup>123</sup>, el texto inicialmente propuesto, tras las enmiendas 155 y 178 de las presentadas en el Congreso debida al grupo Popular originó que se modificara hasta quedar como ya se ha transcrito.

Por otro lado existe discrepancia entre los autores que entienden que al no exigirse el informe del órgano ambiental autonómico más que en los supuestos de instalaciones contaminantes (art 177 RC), el mismo no se tiene que emitir en los supuestos del art 172, de régimen general. En este sentido, como ya hemos visto se manifiesta y critica tal redacción MARTA GARÍA PEREZ, op cit. Frente a esta tesis, la profesora NUÑEZ LOZANO<sup>124</sup> afirma:

*“Esta interpretación, sin embargo, no es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias, por lo que considero que ha de prevalecer la antes expuesta, de manera que la comunidad autónoma, sea cual sea el objeto de la concesión, ha de emitir un informe en el seno del procedimiento de otorgamiento de la prórroga que comprenda todas las cuestiones que susciten las competencias de las que es titular, informe que no obstante podrá orillar la eventual circunstancia de que se trate de un uso incompatible con el demanio –precisamente porque el apartado 4 del artículo 2 LPUSL ampara la prórroga de usos incompatibles- y que vinculará a la Administración del Estado en los aspectos concretos en que esta no pueda hacer valer una competencia exclusiva del Estado o que no “se cifren en la integridad física o jurídica del dominio del que el Estado es titular, por conllevar una degradación del*

---

<sup>123</sup> NUÑEZ LOZANO “La Reforma de la Ley de Costas op. cit. pág. 183

<sup>124</sup> NUNÉZ LOZANO op. cit. pág. 184 y ss.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*bien costero o un atentado a su condición demanial”*

*En relación con lo anterior, hemos de recordar la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 149/1992, referida específicamente a las competencias de urbanismo y de ordenación del territorio y a la que pertenece el inciso antes entrecomillado y que ahora vuelvo a transcribir en su contexto:*

*“Que la Administración del Estado niegue una solicitud, para realizar una obra u otra utilización del demanio costero que se ajusta a planeamiento, por razones de interés público debidamente motivadas es perfectamente constitucional, siempre que los intereses públicos hechos valer por el Estado correspondan al ámbito de sus competencias sectoriales, o se cifren en la integridad física jurídica del dominio del que el Estado el titular, por conllevar una degradación del bien costero o un atentado a su condición demanial. Por el contrario. La denegación por razones de oportunidad distinta de las que acaban de indicarse más arriba conlleva una vulneración de las competencias sobre urbanismo y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma litoral, puesto que es a ella a quién corresponde apreciar la oportunidad de las distintas distribuciones de usos sobre su territorio y sin que las facultades estatales de preservación del dominio público requieran esta facultad de denegación libérrima y discrecional, añadida a una facultad de denegar por motivos de interés público. Cuando sobre un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional; pues una potestad sin límites es incompatible con la idea misma de distribución del poder público, y es compatible con la esencia del Estado de las Autonomías” (F.J.4.8.e).*

*La argumentación expuesta es válida, en mi opinión, para la generalidad de los supuestos de prórroga. Y lo es también para el supuesto particular que disciplina el apartado 4 del*

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*artículo, del que podría haberse prescindido conforme ya he avanzado. La calificación del informe autonómico como determinante implica que el órgano competente para resolver ha de esmerar su motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en el informe, e implica que, además, el apartamiento motivado ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la autoridad que resuelve el expediente. En el caso que nos ocupa, el propio art. 2.4 LPUSL señala la posibilidad de apartarse del informe autonómico motivando las razones de interés general por las que lo hace. Y esto es lo mismo que ya exigía la STC 149/1991 para la generalidad de los supuestos de otorgamiento de concesiones”*

Pese a que considero una buena argumentación la expuesta por la profesora NUÑEZ, no obstante lo cierto es que ni en la Ley ni en el Reglamento se exige el informe ambiental autonómico, más allá de los supuestos contemplados en el art 177 RC 2014, por lo que me temo que el mismo no será exigido por la Administración del Estado en los otros casos del art 172, y en cualquier caso habrá que esperar al resultado de los cinco recursos de inconstitucionalidad planteados, o a las soluciones que aporte la Jurisprudencia.

### **3.TRASMISIBILIDAD DE LAS CONCESIONES**

Tras la entrada en vigor de la Ley 2/2003, la transmisibilidad inter vivos de las concesiones constituye la otra gran novedad del régimen jurídico de las concesiones, siendo el responsable de esta modificación el art1.22 de la Ley 2/2013, que ha originado una nueva redacción del art 70 apartado 2 de la LC, estableciendo el mismo,

*“2. Las concesiones serán transmisibles por actos inter vivos y mortis causa. La transmisión inter vivos solo será válida si con carácter previo la Administración reconoce el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión.*

*En caso de fallecimiento del concesionario, sus causahabientes, a título de*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*herencia o de legado, podrán subrogarse en los derechos y obligaciones de aquel, siempre que en el plazo de cuatro años comuniquen expresamente a la Administración el fallecimiento y la voluntad de subrogarse. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera hecho la comunicación, la concesión quedará extinguida”.*

La anterior redacción de este artículo, establecía:

*“2. Las concesiones no serán transmisibles por actos inter vivos. En caso de fallecimiento del concesionario, sus causahabientes, a título de herencia o legado, podrán subrogarse en los derechos y obligaciones de aquél en el plazo de un año. Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa a la Administración concedente, se entenderá que renuncian a la concesión.*

*No obstante, serán transmisibles las concesiones que sirvan de soporte a la prestación de un servicio público, cuando la Administración autorice la cesión del correspondiente contrato de gestión del servicio, así como las reguladas en la L 23/1984 de 25 junio, de cultivos marinos, y las vinculadas a permisos de investigación o concesiones de explotación previstos en la legislación de minas e hidrocarburos.*

*La transmisión no será eficaz hasta que no se haya producido el reconocimiento del cumplimiento de las condiciones establecidas en la concesión”.*

Vemos pues como se añade la posibilidad de transmisión de las mismas inter vivos, frente a la expresa prohibición que de forma genérica se contenía en el texto de 1988,-con la sola condición de que se la Administración haya reconocido de forma previa a la transmisión, que el adquirente hubiera cumplido todas las obligaciones establecidas por la transmisión. Es cierto que tal y como señala NUÑEZ LOZANO<sup>125</sup>, „había alguna excepción a la prohibición de transmisibilidad inter vivos...” *concesiones que sirvieran de*

---

<sup>125</sup> NUÑEZ LOZANO “La Reforma de la Ley de Costas, op cit. pág. 192



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*soporte a la prestación de un servicio público; las reguladas en la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos; y las vinculadas a los permisos o concesiones de explotación previstas en la legislación de minas e hidrocarburos;”* Pero quedaba claro que el régimen general era el de la prohibición de la transmisión, Particularmente me encuentro totalmente y sin reservas a favor de esta disposición, en aras a lo perseguido y manifestado por la Ley 2/2013 de lograr un revalorización de la costa, que pese a las críticas entiendo favorable para el interés público, y ello expresado en términos de una revalorización no solo ambiental, sino también económica. No tiene por qué ser en todo caso negativa esa revalorización a la que lógicamente contribuye la posibilidad de transmitir las concesiones inter vivos, y pese a lo sostenido por algún sector doctrinal, esto no supone una privatización de la costa, compartiendo lo manifestado por NUÑEZ LOZANO<sup>126</sup>:

*“No supone, en mi opinión, una privatización de la costa, ya que lo que se transmite son, precisamente, títulos de ocupación previamente otorgados. Discrepo asimismo de la valoración contenida en el Dictamen de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 29 de junio de 2001 y del Dictamen de la Abogacía General del Estado de 28 de julio de 2008, que consideraron que la intransmisibilidad era “una de las medidas encaminadas a la protección del demanio marítimo-terrestre frente a su degradación jurídica, entendiendo por esta la “privatización y consiguiente exclusión del uso público a que natural y lógicamente está destinado aquél, es que no parece adecuado tildar de “degradación jurídica” una figura expresamente prevista y regulada por la Ley. Sí es cierto que la LUPSL favorece con esta medida “la utilización privativa de la costa” (M. GARCÍA PÉREZ) o, dicho en otros términos y como advirtiera F. MECO TÉBAR, se dificulta “la recuperación del dominio público de mano de los particulares”.*

*Se comparta o no el acierto del nuevo criterio del legislador, sí parece evidente el carácter incompleto de la reforma llevada a cabo por la LUPSL, que no ha considerado la del artículo 89 LC, de modo que las reglas de valoración que contiene, en caso de*

---

<sup>126</sup> NUÑEZ LOZANO “La Reforma de la Ley de Costas” op. cit. págs. 194-195



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*rescate total o parcial, son absolutamente insuficientes ante las nuevas perspectivas que abre tanto este artículo 70.2 LC como la ampliación del plazo máximo de disfrute de la concesión”.*<sup>127</sup>

Para acabar este punto, y aunque nos referimos a las transmisiones inter vivos, no puedo dejar de referir las modificaciones que también se han introducido con relación a las transmisiones mortis causa, persiguiendo igualmente mejora las condiciones económicas de las mismas y los derechos de los concesionarios, en este caso de los herederos. Para la explicación de este tema, me permito transcribir lo que al respecto señala la profesora NÚÑEZ LOZANO<sup>128</sup>:

*“Por lo que respecta a la transmisión mortis causa, la LUPSL ha introducido las modificaciones siguientes 1) eleva a cuatro años el plazo para poner en conocimiento de la Administración el fallecimiento y la voluntad del causante; 2) el transcurso del plazo para efectuar la comunicación sin que esta haya tenido lugar determina la extinción de la concesión; 3) debido a la reordenación de los contenidos del art 70.2 LC, no es preciso que la Administración reconozca el cumplimiento de las condiciones establecidas en la concesión. Veamos estas cuestiones separadamente.*

*La elevación del plazo a cuatro años lo hace coincidir con el plazo establecido para la liquidación del impuesto de sucesiones, responde al propósito del expresado en la Exposición de Motivos de la LPUSL de evitar el riesgo de que se produzca la pérdida del derecho por el transcurso de un plazo tan breve, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades que pueden tener los extranjeros y es conforme también con la dificultad advertida en otros supuestos como es el de la titularidad de concesión en régimen de gananciales.*

---

<sup>127</sup> “Refiero las expresiones contenidas en el último dictamen de los mencionados (Anales de la abogacía General del Estado número 2008, enero de 2010, p. 193). En forma parecida se expresa el de 29 de junio de 2001 (Anales de la Abogacía General del Estado número 2001, enero de 2003, p. 106)”.

<sup>128</sup> NÚÑEZ LOZANO, “La Reforma de la Ley de Costas”, op. cit. pág 198-199

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*El transcurso del plazo para efectuar la comunicación sin que esta haya tenido lugar determina la extinción de la concesión. En su redacción anterior, el artículo 70.2 LC se refería a una manifestación expresa cuya ausencia equivalía a la renuncia a la concesión; por consiguiente podía entenderse que el abono de cánones, tasas y cualesquiera tributos implicaba la voluntad de subrogarse (ex artículo 154.4 RC, que dispone que el abono con posterioridad a la extinción del título no presupone su vigencia); ahora, sin embargo, la referencia a una comunicación expresa imposibilita que el pago pueda surtir el efecto reseñado, puesto que siendo una manifestación expresa, no es desde luego una comunicación expresa. Por otra parte, la dicción actual evita el eventual juego de la presunción de renuncia, ya que categóricamente expresa que se produce la extinción de la concesión, de modo, coherente, por otro lado, con la exigencia de una comunicación expresa y no de una mera manifestación. En consecuencia con ello, el artículo 78.1 LC se ha modificado con la introducción de una nueva causa de extinción que es “la falta de la comunicación expresa prevista en el artículo 70.2 de esta Ley en los casos de transmisión mortis causa de las concesiones” (apartado k)”.*

### 4. LAS SOLUCIONES SINGULARES DE LA LEY 2/2013.

Analizamos ahora las dos cuestiones probablemente más polémicas que introduce la reforma del año 2013 y su Reglamento, las denominadas “soluciones singulares” en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre.

Por primera vez, con la reforma por Ley 2/2013, en la Ley de Costas se incluye en su regulación la mención al cambio climático y las situaciones de regresión en la costa y riesgos naturales. Ahora bien la reforma trata de equilibrar los niveles de desarrollo sostenible del litoral poniendo el acento en el desarrollo económico de la zona litoral.

Para MARTA GARCÍA PEREZ<sup>129</sup> se pretende acometer una reforma generalizada

---

<sup>129</sup> Op. Cit. DIAZ FRAILE J.M “El dominio público marítimo terrestre. Exégesis y comentario del título

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

que gravita sobre un eje muy distinto: en términos economicistas y no medioambientales.

La reforma de la LC para tratar de equilibrar los niveles de desarrollo sostenible del litoral pone el acento, sobre todo, en el desarrollo económico. El legislador apuesta por poner en “valor” la costa introduciendo medidas que aporten mayor racionalidad a la explotación económica de ese territorio.

Con la aprobación del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (BOE de 11 de octubre de 2014), se deroga el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como cuantas normas de igual o inferior rango que lo contradigan o se opongan al mismo. El nuevo Reglamento tiene en cuenta no sólo la LC 1988 y la Ley 2/2013, sino también, como señala su exposición de motivos, “*en particular, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, así como las futuras normas que habrán de dictarse en transposición de la Directiva 2014/89/UE, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, respecto de la cual no debe olvidarse que está en vigor, desde marzo de 2011, el Protocolo para la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Asimismo, con un ámbito de aplicación que excede del dominio público marítimo terrestre, pero igualmente relevantes, también deben tenerse en cuenta la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y Biodiversidad, el Mandato de Yakarta de 1995 y el Convenio Europeo del Paisaje*”.

La modificación de la LC 1988 por la Ley 2/2013 supone la “*desascripción demanial*”, como ha dado en llamarse, de los bienes de dominio público según lo previsto por la Disposición Adicional Séptima. Tal Disposición excluye doce núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre, enumerados en el Anexo I de la Ley, con la extensión que fija su planimetría.

---

primero de la ley 22/1988 de 28 de julio, de costas”.

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

### **4.1 Núcleos de población excluidos del dominio público marítimo terrestre**

La Exposición de Motivos de la Ley 2/2013 justifica dicha exclusión del dominio público, puesto que *“Esta exclusión legal pretende otorgar una solución singular a terrenos de núcleos residenciales que se encuentran en una situación singular: los terrenos sobre los que están edificadas, por su degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo terrestre; además, debe tenerse en cuenta que se encuentran incorporados al dominio público marítimo-terrestre por disposición de deslindes anteriores a la Ley de Costas de 1988 y que las propias edificaciones residenciales son también anteriores a 1988; por último, y en conexión con lo anterior, se trata de áreas de viviendas históricamente consolidadas y altamente antropizadas, cuya situación de inseguridad jurídica arrastrada desde 1988, debe ser resuelta por esta Ley”*.

Así pues estos terrenos pasarán a ser bienes patrimoniales, regulándose esta transmisión por Orden conjunta del Ministerio de Hacienda y Administración Públicas y del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se determinará el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión, de conformidad con Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

La escritura pública de transmisión será título suficiente para rectificar las situaciones contradictorias que aparezcan en el Registro de la Propiedad y en el Catastro.

La exclusión de estos núcleos de población ha generado críticas. Para

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

ESTANISLAO GARCÍA ARANA<sup>130</sup>, cabe hacer diversas críticas: la planimetría sigue en algunos casos formas irregulares sin justificar, se trata de una solución que no tiene en cuenta (al menos no lo indica) las características naturales de estos terrenos ni la forma de ocupación de estos núcleos, lo que según este autor “*supone un factor de indeterminación e inseguridad jurídica pues no se da el mismo tratamiento jurídico a otros núcleos de población que aparentemente presentan las mismas características. Lo más importante, el texto no justifica por qué excluye estos núcleos y no otros igualmente problemáticos*”. Destaca así la oposición de los Gobiernos de Canarias y de Andalucía (más adelante veremos alguno de los contenidos de los recursos de inconstitucionalidad presentados por cinco CCAA, entre las que destaca el de canarias). Asimismo pone GARCÍA ARANA el acento en la exclusión de núcleos urbanos, como Pedregalejo y El Palo, calificados como “Áreas de riesgo potencial significativo” en el Sistema Nacional de Zonas Inundables. He de compartir en parte la crítica que realiza este autor, pero tan sólo en el sentido de que esta exclusión, posiblemente se tuviera que aplicar no sólo a los municipios expresamente contemplados en la nueva normativa, sino a cualquier otro, que acreditando las mismas circunstancias, así lo demostrara.

Señala MENENDEZ REXACH<sup>131</sup>, que la exclusión de estos núcleos de población “*es un supuesto insólito de deslinde por ley, a la que se incorpora la planimetría correspondiente, con lo que se impide su impugnación en vía contencioso-administrativa*”. Asimismo cuestiona Menendez Rexach que se precise la formalización de negocio jurídico de transmisión para la exclusión, puesto que si el carácter demanial depende de la configuración física del suelo, su transmisión no debería afectar a su naturaleza jurídica.

---

<sup>130</sup> GARCÍA ARANA, E. “La Ley 2/2013 de Protección y Uso sostenible del litoral: Las “soluciones singulares” y las nuevas medidas relativas a riesgos naturales en la costa”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 295, enero-febrero (2015), págs. 101-135.

<sup>131</sup> MENENDEZ REXACH, A. “La nueva identificación de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre y su régimen de protección para un uso sostenible del litoral. En especial, la servidumbre de protección” Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 295, enero-

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

#### **4.2 La Isla de Formentera:**

Otra medida singular es el deslinde de la Isla de Formentera regulado en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2013, señalando el “*carácter excepcional*” “*debido a la especial configuración geomorfológica de la isla de Formentera*” viene a excluirse aproximadamente el 90 % del dominio público marítimo-terrestre, respecto de los deslindes actuales. Se altera aquí como señala GARCIA ARANA, el criterio de deslinde, inicialmente contemplado en el anteproyecto y que se mantiene sólo para este supuesto, de forma que se reduce el perímetro de protección de la isla, atendiendo a un criterio que se basa en “las mayores olas en los temporales ORDINARIOS, al menos, en tres ocasiones en los cinco años, inmediatamente anteriores al momento de que se inicie el deslinde.

Por otra lado se contempla un concepto singular de playa para la Isla de Formentera, considerando como tales “*las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica*”, lo que como vemos, excluye las dunas, y supone mantener para la Isla de Formentera la definición de playa de la Ley de 1969.

Para GARCÍA ARANA<sup>132</sup>, ambas medidas resultan arbitrarias pues “*no se explica por qué en otros casos de configuración geomorfológica especial como la de la Isla del Hierro (volcánica), no se incluyen como caso singular. Asimismo, nos plantea dudas de constitucionalidad. La configuración de un régimen jurídico especial para la isla de Formentera puede contradecir el principio de igualdad en cuanto al disfrute de derechos tan importantes como el de propiedad y de protección del medio ambiente*”.

---

febrero, Madrid 2015.

<sup>132</sup> Op. cit GARCIA ARANA “*La Ley 2/2013 de Protección y Uso sostenible del litoral: Las “soluciones singulares” y las nuevas medidas relativas a riesgos naturales en la costa*”.

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

Este es uno de los argumentos que como luego veremos, utiliza el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno Canario, entendiendo e incluso citando situaciones de islas de su archipiélago, que también podrían acogerse a esta excepción.

Por otra parte, la Disposición Adicional Sexta del nuevo Reglamento de Costas, desarrolla algunos de los aspectos regulados en la Disposición Adicional Cuarta. Conforme al apartado cuarto de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2013, los propietarios, *“con título inscrito en el Registro de la Propiedad antes de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, de terrenos que tras el deslinde previsto en el apartado 1 de esta disposición dejen de formar parte del dominio público serán reintegrados en el dominio de aquellos bienes”*.

El Reglamento añade que dichos terrenos *“deberán ser reintegrados a nombre de las personas que figuren como titulares en la última inscripción del dominio anterior a su afectación al dominio público o bien a la inscripción a favor de sus causahabientes, siendo título inscribible la certificación de la resolución firme que acuerde el reintegro de dichos bienes, que deberán ser descritos conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria e identificados mediante plano catastral que determine su relación respecto de las servidumbres de protección y tránsito. La inscripción a favor de los causahabientes del titular registral requiere que acrediten ante el Registrador su respectivo título de adquisición, y, en su caso, que con carácter previo se reanude el tracto sucesivo interrumpido, bien mediante la inscripción de los títulos intermedios, bien mediante el correspondiente expediente de dominio”*.

En cuanto a los terrenos respecto de los que no conste propietario conocido anterior a la Ley de 1988, mantendrán la consideración de bienes de titularidad de la Administración General del Estado afectos al uso propio del dominio público marítimo-terrestre conforme al art. 17 LC 1988, sin perjuicio de su posterior desafectación conforme al art. 18 de la misma Ley y art. 38 del Reglamento.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

#### **4.3 Las Urbanizaciones Marítimo-Terrestres.**

El régimen jurídico de las urbanizaciones marítimo-terrestres es el regulado por la nueva Disposición Adicional Décima de la Ley de Costas y Disposición Adicional Segunda del Reglamento de 2014. Se definen como “*Núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados*”.

Cabe entender incluido en el dominio público marítimo-terrestre el terreno inundado, pero no adquieren tal condición los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a garaje náutico individual y privado (de la vivienda) o colectivo y privado (de la urbanización). Esta regulación supone una novedad importante en tanto que las viviendas situadas en estas urbanizaciones marítimo-terrestres pasan a tener la condición de zona de servidumbre de protección en sustitución del dominio público marítimo-terrestre.

Los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables tendrán un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas. Este derecho está vinculado a la propiedad de la vivienda y solo será transmisible junto a ella.

En todo caso las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres son un supuesto especial de invasión artificial por el mar, por lo que la especialidad de su regulación está destinada a la regulación de la zona de servidumbre de protección. La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantendrá su vigencia. No se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados.

La Disposición Adicional Segunda del Reglamento en desarrollo de estas previsiones legales establece que “El sistema viario deberá estar constituido por un



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*canal principal y una serie de al menos seis canales secundarios. A estos efectos, se considerará canal cuando dé acceso a estacionamientos náuticos individuales o colectivos de la misma urbanización”, y conforme al apartado quinto, deberán contar con “a) Acceso público a los canales al menos cada 100 metros, con una anchura mínima de 3 metros.*

*b) Tránsito peatonal y rodado, paralelo al canal, en una anchura no inferior a 3 metros colindantes con la lámina de agua.*

Este régimen será aplicable, como acertadamente señala GARCIA ARANA, op.cit., a las urbanizaciones marítimo-terrestres de nueva creación, ya que para las existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la LC 1988 se establece una regulación especial. En estos supuestos, regulados en el apartado 9, para sacar al dominio público los aparcamientos náuticos, individuales o colectivos y privados, el propietario colindante deberá acreditar la existencia de título de propiedad, debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad, a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio. No obstante y como señala el citado autor, se presumirá la existencia del título administrativo necesario según la legislación de puertos y costas, a los efectos previstos en la letra a) del apartado 4, salvo prueba en contrario, para las construcciones existentes a la entrada en vigor del Reglamento.

Las distancias establecidas en el apartado 5 para el acceso público y el tránsito podrán variarse en aquellos casos en que la exigencia de estas distancias supusiera una división de las fincas urbanas edificadas.

El art. 44.6 del nuevo Reglamento mantiene el mismo régimen jurídico del art. 43.6 del Reglamento de 1989 para la realización de obras que den lugar a la invasión por el mar o el agua de los ríos distintas a las urbanizaciones marítimo-terrestres.

Como veremos más adelante, es éste también uno de los puntos de mayor crítica planteados en alguno de los recursos de inconstitucionalidad.

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

### **4.4 Paseos Marítimos**

En cuanto a los paseos marítimos en la Ley 2/2013 aparece un nuevo criterio de delimitación del dominio público marítimo-terrestre cuando éstos se hayan construido por la Administración del Estado o por otra Administración con su autorización. La línea exterior de los paseos marítimos construidos desde la entrada en vigor de la LC 1988 y la Ley 2/2013, se entenderá a todos los efectos como línea interior de la ribera del mar. Por ello, la Administración General del Estado podrá desafectar los terrenos situados al interior de los paseos marítimos, previo nuevo deslinde. A estos efectos no se considerarán paseos marítimos aquellas instalaciones que no hayan supuesto una alteración del terreno que les sirve de soporte, tales como las pasarelas o los caminos de madera apoyados sobre el terreno o sobre pilotes.

Ha señalado MENENDEZ REXACH<sup>133</sup>, que no se entiende por qué sólo afecta a los paseos marítimos construidos durante el periodo de vigencia de la Ley de Costas de 1988 y por qué se hace coincidir el límite interior de la ribera del mar con el del paseo, pues éste no formará ya parte de la ribera del mar, (pues no tendrá las características naturales de zona marítimo-terrestre o playa) y, por otra parte, puede haber terrenos con esas características (dunas, marismas) en el interior del paseo.

Para ARANA GARCIA<sup>134</sup> la nueva regulación pasa por alto que no sólo existen otros que se extiende en áreas que no tienen carácter urbanizable, pudiendo ser desafectados terrenos de características naturales. *“De esta forma la LPUSL ampara una nueva excepción que o puede tener alcance y consecuencias desiguales. No estamos, por tano, ante una novedad de la Ley sino ante la ratificación de un criterio*

---

<sup>133</sup> Op Cit. MENENDEZ REXACH “La nueva identificación de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre y su régimen de protección”.

<sup>134</sup> GARCÍA ARANA, E. “La Ley 2/2013 de Protección y Uso sostenible del litoral: Las “soluciones singulares” y las nuevas medidas relativas a riesgos naturales en la costa”.

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*dudoso ya establecido en la Ley de 1988”.*

La Disposición Adicional Quinta del Reglamento de 2014 añade un nuevo apartado tercero a lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de la Ley, “*En todos estos casos no será necesario tramitar un nuevo expediente de deslinde, sino uno de rectificación del existente, con información pública, informes de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento afectado, y audiencia de los interesados*”, ello con la finalidad de facilitar la salida al dominio público de los terrenos interiores a los paseos marítimos.

### **4.5 Terrenos inundados artificialmente**

Ahora se amplía la previsión de que no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre todos los terrenos inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes no fueran de dominio público. Con anterioridad dicha previsión afectaba exclusivamente a los terrenos cuya cota fuera superior a la de mayor pleamar.

El artículo 3 del Reglamento de 2014 señala que se entenderá que un terreno ha sido inundado artificial y controladamente cuando para su inundación se haya requerido la realización de obras o instalaciones amparadas por el correspondiente título administrativo. Se aclara que las obras realizadas con esta finalidad deben contar con el correspondiente título administrativo.

El nuevo apartado 5º de la Disposición Transitoria Primera de la Ley refiere que los espacios destinados a actividades de cultivo marino o salinas marítimas dejan de integrarse en el dominio público marítimo-terrestre, si los terrenos han sido inundado artificial y controladamente aun cuando sean naturalmente inundables. A estos espacios se les aplica el régimen de la servidumbre de protección.

La Disposición Transitoria Quinta del Reglamento ha precisado los requisitos que

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

deben tener estos terrenos para ser excluidos del dominio público marítimo-terrestre:

- Que los terrenos fueran de propiedad privada con anterioridad al 29 de julio de 1988, acreditado mediante la correspondiente inscripción registral.
- La acreditación de la existencia de la actividad con anterioridad al 29 de julio de 1988 mediante título o certificado del órgano competente que apruebe la legalidad de tal circunstancia.

La exclusión de estos terrenos del dominio público marítimo-terrestre tendrá efectos desde la revisión del deslinde correspondiente. En el caso de que no proceda la exclusión, los titulares de las concesiones vigentes podrán solicitar la prórroga de éstas de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2/2013.

### **5. ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS CINCO RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADOS CONTRA LA LEY 2/2013.**

Como era de esperar, y como por desgracia suele suceder en estos casos, la Ley 2/2013 fue recurrida por el los representantes del grupo mayoritario de la oposición al Gobierno de la Nación, así como por las CCAA que no eran del mismo color que el Gobierno, mal que ocurre igual en el caso contrario. En concreto se presentamos los siguientes Recursos RI núm. 4906/2013 planteado por la Junta de Andalucía

RI núm. 4912/2013 planteado por la Generalidad de Cataluña

RI núm. 5009/2013 planteado por el Gobierno de Canarias

RI núm. 5012/2013 planteado por los diputados socialistas (PSOE)

RI núm. 5020/2013 planteado por el Principado de Asturias

Paso a continuación a realizar un resumen de los cinco recursos de inconstitucionalidad ya citados. Para ello irán siguiendo los enunciados formulados por los distintos letrados en los diferentes recursos de inconstitucionalidad, de forma que aparecerán como subapartados de los puntos 5.1 al 5.5 de este capítulo

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

**5.1 Notas sobre el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 5012/13 planteado por el PSOE contra Ley 2/2013 de modificación de la Ley de Costas de 1988.**

A continuación pasamos a realizar una exposición resumida de los principales motivos de impugnación, que como veremos, se repiten en muchos de los citados cinco recursos.

El Recurso se dirige contra las siguientes disposiciones de la Ley 2/2013.

- 1.1. Del artículo primero, se invoca la inconstitucionalidad de: *En el Apartado Dos, el inciso "de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente" de la nueva redacción dada a la letra a) del apartado 1 del artículo 3.*
- 1.2. *En el Apartado Dos, el párrafo tercero de la letra a) del apartado primero del artículo 3, donde se indica que "No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controlada mente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto".*
- 1.3. *En el Apartado Dos, el inciso final añadido a la letra b) del apartado 1 del artículo 3, referido a las dunas y por cuya virtud "estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa".*
- 1.4. *Apartado Tres.*
- 1.5. *Apartado Diez.*
- 1.6. *Apartado Once.*
- 1.7. *Apartado Doce*
- 1.8. *Apartado Treinta y Nueve.*
- 1.9. *Apartado Cuarenta.*
- 1.10. *Apartado Cuarenta y uno (así como, por conexión, la disposición adicional sexta de la Ley 2/2013).*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

- 2- *El artículo 2. Prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior.*
- 3- *La Disposición Adicional Segunda.*
- 4- *La Disposición Adicional Cuarta (apartado primero).*
- 5- *La Disposición Adicional Quinta.*
- 6- *La Disposición Adicional Sexta.*
- 7- *La Disposición Adicional Séptima y anexo.*

Tras la exposición de los antecedentes de hecho, y de los presupuestos procesales, la representación letrada del grupo socialista empieza a enumerar los Fundamentos Jurídicos de carácter sustantivo en que justifican su recurso. De la página 5 a la 10 se contienen invocaciones de carácter muy general, que considero no dignas de ser tenidas en cuenta en este trabajo. Es en la página 11, segundo párrafo, donde señala las principales razones que sustentan su extensísimo (108 páginas) y en mi opinión en muchos casos demagógico escrito. En primer lugar y hasta la página 19, se realiza una fundamentación de forma general de los vicios de inconstitucionalidad detectados globalmente en la Ley de modificación, a entender de los recurrentes, para luego, a partir de la página 20, realizar una crítica de manera individualizada de los preceptos, que luego se detallará.

Según los recurrentes “..... múltiples razones fundamentan la procedencia de la estimación del presente recurso de inconstitucionalidad. Varias tienen que ver fundamentalmente con la violación de los artículos 132 y 45 de la norma fundamental; mientras que otras, en conexión directa con los anteriores argumentos, tocan más directamente al artículo 9.3 y 14 de la Constitución.....”

Los tres pilares que señala se basan son:

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

- 1) En primer lugar, y en algunos casos, por su frontal oposición con el régimen del dominio público diseñado por la norma constitucional y con la defensa y protección del medio ambiente sancionada constitucionalmente.
- 2) En segundo término entienden que se atenta contra la regla de la seguridad jurídica proclamada en el texto constitucional y suponen, paralelamente, un claro ejercicio de incongruencia legislativa.
- 3) En tercer lugar pretenden demostrar que los preceptos atacados son fruto de un claro ejercicio arbitrario, irrazonable y no debidamente motivado del poder público legislativo, con incursión, además, en infracción de la interdicción de toda verdadera retroactividad. Esta fundamentación a mi modo de entender es la menos fundada de las pretensiones de inconstitucionalidad, desarrollada de una forma muy extensa a partir de la página 71 a la 106, pero que considero de crítica más propia del debate político que del jurídico.

En la página 12 del recurso se refiere a la interpretación del artículo 132.2 CE en cuanto a que el dominio público viene determinado por la propia Constitución, a su necesaria protección y a que el legislador no lo puede manipular por sí mismo ni mediante remisión reglamentaria.

Señalan que “...la costa, como bien jurídico, debe interpretarse constitucionalmente como un concepto sistemático y eminentemente ambiental, que es, en suma, un ecosistema, remitiéndose a puntos posteriores de su recurso, donde se refieren a lo que llaman vocación ambiental del art 132.2 de la CE

Sostienen que...” la extensión de la zona marítimo-terrestre, en suma, no depende de la libre voluntad del legislador, sino de hechos físicos que, a su vez, se definen o precisan mediante (1º) datos de la observación o la experiencia y (2º) el conocimiento científico. Luego, como acaba de afirmarse, el legislador no dispone de ninguna discrecionalidad para definir la zona marítimo-terrestre, (...)”

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*Esto supuesto, es notorio que la zona marítimo-terrestre ya fue definida por la Ley de Costas de 1988 en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 132.2 CE y que la constitucionalidad de tal operación fue confirmada por la STC 149/1991, tantas veces citada. Eso no significa, obviamente, que dicha definición deba entenderse permanente ni sea inmutable. Pero sí que, para cambiarla, el legislador deberá encontrar motivación en datos empíricos o en constataciones científicas. Pues bien, sin duda la más relevante constatación científica aparecida entre 1988 y la actualidad en esta materia es la del cambio climático, que en todo caso apela en sus consecuencias a la ampliación del dominio público marítimo-terrestre, no desde luego a la reducción practicada en la reforma legal....”*

Llegado este punto no puedo por menos que realizar algún comentario al respecto, pues me parece una pura contradicción lo aquí argumentado por los recurrentes, pues ellos mismos reconocen que el legislador de 1988 pudo, y así lo hizo, definir la ZMT. Siendo ello así, no entiendo cómo puede cuestionar que el legislador de 2013, pueda redefinir ese concepto, ya que el mismo que no viene especificado en la Constitución. Ya en otros puntos de este trabajo me he mostrado bien crítico con algunas de las determinaciones que en su día se impusieron por la LC 1988, y como en virtud de la misma se generaban situaciones, entiendo que más que discutibles, con respecto a los derechos legítimamente adquiridos por los propietarios de predios que se vieron afectados por las nuevas definiciones que de la ZMT hacía la citada Ley, viendo como perdían su legítimamente adquirido derecho de propiedad, sin indemnización alguna, viendo transformarse ese derecho de propiedad, en una mera concesión, que por más que la STC 149/1991 consagrara, me sigue ofreciendo grandes dudas. Es por ello por lo que entiendo al legislador del 2013, plenamente facultado para redelimitar el contenido de esa ZMT, en aras de lograr causar un menor perjuicio a aquellos propietarios legítimos que se vieron privados de su propiedad, si bien comprendo que dados sus planteamientos políticos, que no jurídicos, rechine en sus pensamientos.

.../...



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

Con relación a lo que se refiere al el establecimiento del régimen jurídico del espacio costero, reconocen los recurrentes que “.....*el legislador cuenta con una mayor libertad de configuración que, sin embargo, no es desde luego ni absoluta ni tampoco homogénea. Porque dicha libertad viene ante todo condicionada por la propia determinación constitucional de ciertos géneros de bienes como demaniales, a que acabamos de hacer referencia ...*”

Tras la invocación de forma general o global que acabamos de exponer, en la página 20 del escrito se comienzan a detallar los concretos preceptos de la Ley que entienden vulneran el orden constitucional, y lo hacen enumerándolos de la siguiente manera:

A) Los siguientes del artículo primero de la LPL (modificación de la Ley de Costas de 1988) así como, por conexión, las disposiciones adicionales décima de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC introducida por la LPL y sexta de esta última):

- El inciso "*de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente*" de la nueva redacción dada a la letra a) del apartado 1 del artículo 3. La pretensión de remitir al reglamento la determinación del límite del dominio público infringe la reserva de Ley....., por lo que no cabe aquí aducir la doctrina general según la cual la fijación de aspectos técnicos es una de las funciones que cabe desempeñar al reglamento en su colaboración con la Ley. (...)

- El párrafo tercero de la letra a) del apartado primero del artículo 3, que excluye del dominio público marítimo-terrestre "*aquellos terrenos que sean inundados artificial y controlada mente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto*". La inconstitucionalidad de esta exclusión resulta de los siguientes motivos:

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

1º. (...)

2º. *Que un espacio haya sido inundado natural o artificialmente es irrelevante a estos efectos: lo relevante no es el origen o la causa de la inundación, sino el hecho en sí mismo.*

3ª. (...)

4ª (...)

Si bien refiere puntos, considero el 2º como más relevante al objeto de este estudio

-El siguiente precepto cuestionado es la nueva redacción dada al apartado 3 del artículo 4, entendiendo que es inconstitucional por infracción de los artículos 9.3 (interdicción de la arbitrariedad, y 132.2 CE al tratar de circunscribir la calificación demanial de los **terrenos inundados a que lo hayan sido "artificial y controladamente" o a que "sean navegables"**, pues sostienen en este segundo supuesto que la navegabilidad nada dice sobre la pertenencia o no al dominio público marítimo-terrestre, lo cual considero más que discutible, cuando se trata de ríos o rías.

Igualmente se ataca el nuevo concepto de dunas, entendiendo que la nueva redacción limita el dominio público, excluyendo espacios que forman parte de un ecosistema. Con este inciso se limita, según los recurrentes, indebidamente el ámbito del dominio público, al excluir espacios que forman parte de un único ecosistema.

En concreto argumentan de la siguiente manera:

*“Pues bien, este inciso añade a un concepto determinado, como es el de duna, hasta ahora utilizado para delimitar el dominio público, otro indeterminado como es el de "límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa", de manera que las dunas ya no se protegen per se sino sólo per relationem (...).”*

En este caso, nuevamente he de manifestarme contrario a esta crítica, toda vez que el nuevo concepto de duna, parece mucho más justificado que el anterior, y en

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

consecuencia más respetuoso con los derechos de los propietarios de terrenos que con la anterior redacción entraban dentro del concepto de playa, y por ende del dominio público, cuando en realidad las dunas no formaban ya parte de lo que debemos entender como playa. Efectivamente con el nuevo concepto, para entender que una duna forma parte de la playa, tendrá el límite de que la misma resulte necesaria para la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, principio con el que como digo me muestro plenamente de acuerdo, ya que es bien sabido que existen muy numerosas dunas ya muertas, que en nada contribuyen a la defensa de la playa, por lo que carece de sentido incluirlas dentro del concepto de dominio público.

- Más adelante centran su ataque contra la subdivisión de las playas en playa natural, y playa urbana, dotando a esta de una menor protección que a la natural, subdivisión que realiza el nuevo apartado 6 del artículo 33 LC introducido por el artículo Primero Doce Ley 2/2013 (en su totalidad). Afirman que se vuelve a realizar una remisión reglamentaria prohibida y una categorización indebida de las partes de un bien de dominio público de especial protección, como es la playa, al que artículo 132 de la Constitución se refiere en su integridad. En función de una nueva división de las playas "atendiendo a su naturaleza" la Ley exigiría un "elevado nivel de protección" si estamos ante un "tramo natural" de playa, pero no exige ese mismo rigor a la defensa de los "tramos urbanos"

Se remiten los recurrentes a la propia la Exposición de motivos, que establece ese régimen diferenciado para los tramos de playa urbanos -los contiguos con suelos urbanizados- y para los tramos de playa naturales -los contiguos a espacios protegidos o suelo rural-, determinando que respecto de estos últimos se imponga un nivel de protección alto y se restrinjan las ocupaciones (...).

- Por su parte también es recurrido el apartado quinto introducido por la Ley 2/2013 en la disposición transitoria primera LC 1988, en tanto y en cuanto excluye del

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

dominio público marítimo terrestre aquellos terrenos que se inundan por efecto del mar como consecuencia de la realización de obras, cuando se realicen en terrenos que eran previamente de propiedad privada.

Esta exclusión, según los recurrentes infringe directamente el artículo 132 CE señalando que las ocupaciones y obras que en ellos puedan existir son incapaces de justificar cualquier exclusión del dominio público, afirmando finalmente que esa exclusión es incongruente y, por ello, claramente irrazonable y arbitraria.

- Igualmente se recurren las denominadas llamadas **urbanizaciones marítimo-terrestres** introducidas por la nueva disposición adicional décima introducida en la LC de 1988, por conexión, con la disposición adicional sexta de la Ley 2/2013, pues entienden que implican la legalización sin más de urbanizaciones ya existentes al tiempo de la entrada en vigor.

Sostiene que son más que cuestionables los términos de la regulación concreta que de éstas se lleva a cabo, comenzando, según alegan, por la invasión estatal indebida del campo competencial urbanístico reservado a las CCAA. Argumentan que esta transformación implica, entre otras cosas la admisión legal de la exclusión del dominio público de la columna de agua de los llamados estacionamientos náuticos individuales y colectivos privados, siendo ello llevado a cabo de forma injustificada, irrazonable y, por tanto, arbitrariamente. Veremos cómo es este uno de los fundamentos que se repite en los recursos planteados por las CCAA que luego pasaremos igualmente a resumir.

Se argumenta también que se está dejando en manos de las CCAA, en función de la legislación territorial-urbanística autonómica, la competencia para la decisión sobre la procedencia en concreto de la alteración demanial de estas urbanizaciones marítimo-terrestres,...”*toda vez que: a) dicha decisión se entrega a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, por tanto, a la Administración competente para su formulación y aprobación (apartado 2 de la disposición adicional considerada); y b)*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*a la Administración estatal gestora del dominio público solo se reserva expresamente una intervención (otorgamiento del pertinente título habilitante) en el momento ya de las obras concretas para la ejecución de los canales y estacionamientos náuticos.”*

Concluyen este punto atacando la: “ *exclusión (por no mención) del dominio público de la columna de agua en los estacionamientos náuticos individuales y colectivos privados, pues en ellos solo el fondo permanece en tal dominio-....”*

Igualmente se recurre en base a la reintegración, en su caso, de la propiedad en el supuesto de legalización de urbanizaciones preexistentes y conforme a la disposición adicional sexta LPL; reintegración que según manifiestan es indebidamente retroactiva al aplicarse a situación jurídicas individualizadas perfeccionadas y consumadas antes de la entrada en vigor de la Ley del 2013

Concluyen este punto de su recurso, alegando que a lo ya han alegado debe añadirse, teniendo en cuenta la entrega que a las decisiones e instrumentos de ordenación territorial y urbanística efectúa - según se ha dicho- la disposición adicional analizada, la tacha de generación de incertidumbre y, por tanto, inseguridad jurídica. Recordemos que precisamente uno de los motivos que se invocan en la Exposición de Motivos de la Ley 2/2013, es precisamente la necesidad de dotar de una mayor seguridad jurídica a esta zona del territorio. Aquí estimo que tienen razón, en el sentido de que indudablemente pueden generarse nuevos pleitos, por parte de aquellos propietarios que ahora vean “liberadas” sus antiguas propiedades, pero considero que ello puede ser lo justo en muchas de las ocasiones, precisamente por reponer a los propietarios de esos terrenos, que no son necesarios para la defensa del dominio público, en sus legítimos derechos.

- En la página 30 in fine del recurso se plantea el supuesto de la **Isla de Formentera** que según el apartado primero de la disposición adicional cuarta de la Ley

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

3/2013 (deslinde de la isla de Formentera), se establece una determinación singular del dominio público marítimo-terrestre en dicha isla.

Entienden los recurrentes que con los nuevos criterios para trazar el nuevo deslinde, se viola frontalmente el artículo 132 CE en la medida en que éste determina dicho dominio directamente y de forma única, es decir, sin admitir variaciones a la vez supone una quiebra de la unidad indivisible del ecosistema marítimo-terrestre conforme a su determinación constitucional. Sostienen igualmente que la nueva regulación carece en todo caso de justificación objetiva y es irrazonable y, por ello, arbitraria ya que no se aduce razón alguna de la especial configuración geomorfológica de la isla. Este es un tema también de los más reiterados en alguno de los otros recursos, como el planteado por el Gobierno Canario, como luego veremos.

*“„„„Se recurre así mismo La disposición adicional quinta, en su integridad por cuanto”.... prescribe directamente el reintegro en el dominio de las personas que, en el momento de entrada en vigor de la LC 1988, eran titulares registrales que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la misma (o de sus causahabientes) ...”*

Lo curioso de este punto es que al señalar que se incumple la irretroactividad constitucionalmente prohibida, y alegan la vulneración del art 117.2 CE como emanación del principio de separación de poderes del Estado de Derecho en relación con la santidad de la cosa juzgada, parecen olvidar que esa santidad de la cosa juzgada que ahora alegan, se les olvidó cuando aprobaron la LC 1988, pues por la misma, se permitió, y así se han llevado a cabo innumerables deslindes desde entonces, que a propietarios que habían “consagrado” su propiedad por medio de sentencias judiciales firmes, y que tenían sus propiedades debidamente inscritas en virtud incluso de títulos derivados de estos pronunciamientos judiciales se les privara sin más de la propiedad, sin indemnización alguna, sustituyéndola por una simple concesión, y ello no en base a una posterior sentencia, sino como consecuencia, lo que es más grave todavía, de un simple acto administrativo como lo es el deslinde, tema abordado en otros puntos de

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

este trabajo.

-La regulación singular de los llamados **Núcleos de Población**, que también resultan excluidos del dominio público en virtud de la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 y del correspondiente anexo de la misma, son recurridos en su integridad señalando que con ello se originarán problemas sociales dignos de atención, sin que queden muy claros cuáles han de ser

Alegan que *“su propia denominación legal (exclusión) pone en evidencia la denunciada inconstitucionalidad, ya que su efecto es una desafectación, por la sola voluntad del legislador ordinario, de bienes de suyo demaniales.”*

Acto seguido señalan varias infracciones de principios constitucionales como lo son:

-El principio de igualdad de tratamiento por la Ley (art. 14 CE), en relación con la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y del derecho de todos al disfrute de los recursos naturales demaniales, pues la disposición no se refiere a todos los núcleos de población que se encuentren en las mismas circunstancias, sino exclusivamente a los concretos identificados en el anexo de la propia Ley. Aquí me muestro totalmente de acuerdo con los recurrentes, pues es obvio que tal exclusión no debería circunscribirse tan sólo a los núcleos recogidos en el citado anexo, sino que debería poder aplicarse a cualquier otro núcleo de similares características, como es bien señalado por alguna de las CCAA recurrentes, que llegan en algún supuesto incluso a citar núcleos localizados en su territorio, que reúnen las mismas características singulares

-El principio de arbitrariedad y, en particular, la proporcionalidad, por ausencia de justificación expresa de la medida.

-**SOBRE LA PRÓRROGA de 75 años** de las concesiones. A los preceptos hasta

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

aquí analizados han de añadirse aún los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera de la LC 1988 modificados por el número treinta y nueve del artículo 1 Ley 2/2013, en relación con el artículo 2 de ésta alegando nuevamente que produce inseguridad jurídica.

Señalan que *“Las comentadas ampliación y mejora, sustantiva y temporal, contravienen el deber constitucional de garantía de la efectividad del dominio público (al prolongar en el tiempo al misma) y del uso general del mismo*

Más adelante, en la página 38 acometen contra la prórroga del plazo de las concesiones para actividades empresariales, que está prevista igualmente a setenta y cinco años, como en la prórroga aplicable a las construcciones destinadas a vivienda, sin la debida valoración y ponderación de la oportunidad y procedencia de la misma, según el entender de los recurrentes, lo que no comparto en absoluto, pues por el simple hecho de conceder estas prórrogas, no se atenta contra el dominio público. Pese ello manifiestan:

*“La ampliación de este tipo de concesiones choca frontalmente con lo previsto en la Directiva 2006/123/CE, de Servicios, Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, que se aplica a las actividades y servicios que se prestan con carácter general en el dominio público (...).”* Y continúan diciendo *que con esta propuesta lo que se impide es desarrollar una efectiva competencia, al establecer un plazo máximo de vigencia de las concesiones completamente desproporcionado. (...) En el caso de las concesiones otorgadas al amparo de la vigente LC nadie ha puesto en duda que el plazo de treinta años sea insuficiente para amortizar las inversiones que se realizan en la misma.....”*

Nuevamente he de disentir de lo alegado por los recurrentes, pues es obvio que sí que se ha puesto en duda que el plazo de treinta años sea insuficiente, pues han sido muchos los recursos planteados.



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

-Por lo que se refiere a la **servidumbre de protección** alegan infracción del artículo 45 CE, en relación con el art. 53 y el art. 132 CE, por constituir la Ley impugnada una rebaja arbitraria del nivel de protección del ecosistema litoral.

Los preceptos que se impugnan en este fundamento y por esta causa son los siguientes: artículo 1, diez; artículo 1, once; y artículo 1, cuarenta, siendo su hilo conductor común que afectan principalmente a la servidumbre de protección.

Se señala por los recurrentes con relación a la regulación de la servidumbre de protección y preservación del litoral como contenidos propios de la legislación de protección del medio ambiente que dicha regulación constituye en primer lugar y a todos los efectos "legislación del protección del medio ambiente" en los términos del art. 149.1.23a de la CE; y en segundo lugar dicha regulación posee carácter básico, por lo que el legislador autonómico no puede establecer disposiciones que constituyan un estándar de protección más reducido; y c) la regulación de la servidumbre de protección está informada por un principio no solo de "no regresión", sino incluso de "progresividad".

-Posteriormente se cuestiona el Artículo primero, diez, de la Ley 2/2013, por cuanto supone una **reducción de la servidumbre de protección en las rías**, ya que como señalan, se introduce un nuevo apartado (el tercero), que establece: *"En las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas la extensión de esta zona podrá reducirse por la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento correspondiente, hasta un mínimo de 20 metros, en atención a las características geomorfológicas, a sus ambientes de vegetación, y a su distancia respecto de la desembocadura, conforme a lo que reglamentariamente se disponga"*.

En opinión de los recurrentes en estas rías, antes de la modificación del 2013, "...la servidumbre de protección era de 100 metros de anchura en cualquier caso en cada margen de la ría, y a lo largo de la distancia que fuera (hasta donde se hagan sensibles las mareas, a veces varios kilómetros desde el mar abierto). En cambio tras la reforma, esa anchura se puede "adelgazar" hasta los veinte metros de anchura, en una franja

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*longitudinal de dimensión indefinida.....*

*.....La reforma prevé la "posibilidad" de que se lleve a cabo dicha reducción, posibilidad que habrá de materializarse en los términos del futuro desarrollo reglamentario (...)."*

-El Art primero, once, de la Ley regula las **actividades, obras y construcciones permitidas, autorizables, prohibidas y excepcionales dentro de la servidumbre de protección** artículo igualmente objeto de recurso. Como acertadamente señalan los recurrentes la reforma se proyecta del modo que sigue:

- Se modifica la letra "c" del apartado 1, en los términos que se analizan más abajo.
- Se modifica la redacción al apartado 2, para introducir el inciso ("como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas").
- El actual apartado 3 se deja sin reformar.
- Se introduce un nuevo apartado 4, relativo a la publicidad que puede instalarse a través de carteles en la servidumbre de protección.

Para los recurrentes, que se remiten a fundamentaciones anteriores, en concreto a lo invocado con relación al art primero, diez, al que ya nos hemos referido, invocando por tanto una“...*patente falta de justificación o fundamentación...*”

Por lo que se refiere a la **limitación del campo de aplicación de la prohibición de actividades en la zona de protección** derivada de la nueva redacción del art. 25.1. c) LC, ya que reduce las actividades prohibidas. Tras la reforma la nueva redacción señala que estarán prohibidas”.... *las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*existen acumulaciones de materiales “detríticos tipo arena o gravas”, frente a la más amplia prohibición del art 25 de la LC, que prohibía en todo caso, las actividades que implicaran destrucción de yacimientos de áridos*

Tras la reforma, pues, están prohibidas menos actividades extractivas que antes y en consecuencia, la reforma hace permisibles actividades minero-extractivas (básicamente canteras) en los terrenos afectados por la servidumbre de protección, a lo que personalmente tampoco le encuentro problema

-Se recurre el nuevo apartado 25. 4 de la LC, introducido por el artículo primero, once, de la Ley 2/2013, **posibilita determinada publicidad dentro de la Zona de servidumbre**, establece:

*"4. Reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección".*

Se ataca el hecho de transformar en "autorizable" una actividad que en principio está prohibida por el apartado 1. Por ello señalan los recurrentes que “*„Desde el punto de vista constitucional y de las exigencias de la protección del medio ambiente que dimanen de los arts. 45, 53 y 132 de la CE, la reforma constituye un nuevo ejemplo de degradación o disminución del estándar de protección de la servidumbre de protección y del espacio litoral. (...).”*

Basan así mismo su recurso en que en el nuevo régimen sancionador de la LC, la cuantía máxima es idéntica a la prevista en la original LC (10 millones de pesetas), con lo cual el importe de las multas no se ha actualizado desde 1988. “*Ello constituye también de suyo una rebaja del estándar de protección del espacio litoral puesto que, al*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*no actualizarse la cuantía de las multas lo que ha ocurrido de facto es una disminución de su importe "real" (...)."*

\_ Por lo que se refiere al art. primero, cuarenta, de la Ley donde se establece un nuevo **régimen transitorio de las obras realizables en ciertas construcciones e instalaciones. La Declaración responsable.** El artículo primero, cuarenta, de la LPL ha modificado la disposición transitoria 4ª de la LC 1988. En el apdo. 2º (modificado por la Ley 2/2013) se establecieron una serie de reglas, que serían aplicables conjuntamente a dos tipos de obras o instalaciones.

La crítica de los recurrentes se centra en la introducción de un nuevo apartado 3, que recoge los requisitos que tienen que cumplir las obras que se podrán llevar a cabo en las construcciones e instalaciones a las que se refiere el apdo. 2 modificado.

Los recurrentes se remiten a la Exposición de Motivos de la Ley en la que en su apartado II, párrafo 5º, establece: "*.....la Ley introduce criterios de eficiencia energética y ahorro de agua en las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización que se permiten realizar en los inmuebles que ocupan la servidumbre de protección y el dominio público. El cumplimiento de esta exigencia podrá, con carácter general, ser acreditada a través de una **declaración responsable**.(...)*".

También reproducen en su recurso el apartado III, párrafo 14º de la exposición de motivos que establece lo siguiente: "*la principal novedad (...) siempre que no impliquen un aumento de volumen, altura ni superficie. **Sustituyendo la autorización administrativa autonómica por la declaración responsable (...)**,*

Tales edificaciones pueden estar enclavadas ora en el DPMT, ora en la servidumbre de tránsito o en la de servidumbre de protección. La fundamentación de esos tres diferentes ámbitos, se desarrolla por los recurrentes en las páginas 61 a 65.

En este supuesto, he de manifestar que lo que más dudas me ofrece es la posibilidad

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

de que se admita que por medio de la declaración responsable, se sustituya la licencia municipal, y la propia regulación autonómica de la materia, que entiendo bajo su competencia exclusiva, No es el Estado, quien tras la funesta STC de 20 de marzo de 1997, puede asumir competencias en la regulación del título administrativo habilitante para realizar cualquier tipo de obra, por más que se encuentre en la ZMT, o en las servidumbres. El Estado, tendrá que en su caso autorizar dichas obras, pero la competencia autonómica y municipal en la materia, creo es obvia. Como luego se verá, es este también uno de los temas que más se repite en los otros recursos de inconstitucionalidad planteados por las CCAA.

### -Requisitos comunes a las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización establecidos en el nuevo apartado 3º de la disposición transitoria cuarta

Los recurrentes nuevamente ven aquí un vicio de inconstitucionalidad, por cuanto entienden que no se justifica la rebaja del nivel de protección de los bienes a los que se puede aplicar esta ¿mejora?. Manifiestan que : “ *Este apartado establece una serie de requisitos comunes, que deben ser cumplidos por todas las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización que es lícito llevar a cabo por los titulares de las obras e instalaciones afectadas por la disposición, y ello independientemente del espacio físico (...). Es decir, estos requisitos se aplican con la misma intensidad a las obras previstas en las letras a), b) y c) del apartado 2o, cuyo régimen se ha expuesto por separado en los epígrafes precedentes. Dichos requisitos son los siguientes: a): Suponer una mejora en la eficiencia energética; b) empleo en las obras de mecanismos, sistemas, instalaciones y equipamientos individuales o colectivos que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua; y c) no aumento de volumen, altura ni superficie de los edificios existentes.*

*Estos requisitos comunes parecen, a simple vista, un "plus" o mejora en la protección ambiental,. Sin embargo, su peso agregado no puede considerarse que equilibre o neutralice suficientemente la rebaja o reducción del nivel de protección del*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*ecosistema litoral,,,, ”*

**-Como Síntesis concluyente de lo que hasta aquí han alegado los recurrentes,** señalan que la Ley 2/2013 a través de su artículo primero, números diez, once y cuarenta, ha introducido un conjunto de modificaciones en la LC de 1988 que suponen en la práctica una rebaja o reducción en el nivel de protección del ecosistema litoral (dominio público, servidumbre de tránsito y sobre todo de la servidumbre de protección).

**-A partir de este punto, el recurso, entiendo entra en una fase (páginas 71 a 108) mucho más demagógica, invocando principios generales que se suponen atacan la Norma Fundamental, en concreto se invoca una violación de los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad, así como de la interdicción de la arbitrariedad y de la retroactividad respecto de situaciones ya perfeccionadas, con incursión, con tal motivo, en otras infracciones del orden constitucional.**

Tan sólo me referiré al primero de ellos, la supuesta Infracción del principio de seguridad jurídica, pues en los otros puntos, pese a lo extenso de sus alegaros, considero revisten poca transcendencia para nuestra investigación, por ser demasiado generalistas. Por lo que se refiere a la seguridad jurídica. Precisamente atacan la necesidad de buscar seguridad jurídica para los propietarios de bienes afectados por los deslindes operados en base a los criterios publicadores de la LC 1988, afirmando que *afirmación carece del más mínimo fundamento preguntándose ¿cómo puede calificarse de generadora de una situación de inseguridad una Ley que se produjo 10 años después de efectuada directamente por la Constitución (...)...La LC 1988 incidió desde luego sobre situaciones jurídico-privadas preexistentes, pero lo hizo en cumplimiento y de acuerdo con la CE, contemplando, en su caso y en su Derecho transitorio (especialmente la disposición transitoria primera), la compensación (...)*”.

Aquí me permito recordar lo ya comentado sobre la supuesta compensación, que

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

entiendo inexistente o al menos insuficiente, pese a su consagración por el TC en su Sentencia sobre la LC 1988.

**5.2 Notas del Recurso de Inconstitucionalidad del Principado de Asturias.**

Con el Núm. 5020/2013 se está tramitando recurso de Inconstitucionalidad planteado por el principado de Asturias contra la Ley 2/2013. En concreto constituyen el objeto del recurso los apartados ocho —subapartado 3— en cuanto establece la técnica de la declaración responsable en materia de obras; treinta y nueve —subapartado 5—; cuarenta —subapartado 3— en cuanto establece la técnica de la declaración responsable en materia de obras; y cuarenta y uno del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

En el Fundamento Procesal Quinto. Señalan como preceptos constitucionales infringidos, los siguientes:

— *El art. 132 CE, que establece que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad —apartado 1—; y que son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, y el mar territorial, entre otros —apartado 2—;*

— *El art. 10.1,3 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de: “Ordenación del Territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.*

- 1- Fundamento De Derecho Material Primero: Ya dentro de los fundamentos de Derecho materiales, el primer punto lo dedican los recurrente a cuestionar la

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

constitucionalidad de los respectivos subapartados 3 de los apartados ocho y cuarenta del artículo primero de la Ley 2/2013, por vulneración de las competencias autonómicas en materia urbanística, al regular la concreta técnica de disciplina o intervención urbanística —declaración responsable— aplicable a determinadas obras y actos de edificación y uso del suelo. Para ello, entre otras causas, invocan lo establecido en el art. 10.1.3 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de: “Ordenación del Territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”, y recuerdan que el Estado carece, en la actualidad, de competencias en materia urbanística, las cuales corresponden íntegramente a las Comunidades Autónomas citando la STC 61/199 que delimita, señaladamente en sus FFJJ 5º y 6º, el concepto, alcance y extensión de las competencias autonómicas en materia urbanística, que correlativamente excluyen las del Estado.

Los recurrentes argumentan que *“...En este sentido, cabe concluir, sin necesidad de ulteriores esfuerzos argumentales, que la disciplina urbanística o intervención en la edificación y uso del suelo constituye una materia atribuida a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas”*

-El punto 2) de este Primer Fundamento del recurso incide en la idea de que la disciplina urbanística comprende, a su vez, tres grandes áreas o materias:

- (i) las técnicas de intervención, control y autorización de los actos y obras de edificación y uso del suelo;
- (ii) las técnicas de protección y defensa de la legalidad urbanística y de restauración de la realidad física alterada; y
- (iii) las infracciones y sanciones urbanísticas, así como la actividad de inspección.

-Dentro del punto 3 de este Fundamento destaca lo referido en la página 6 del recurso,



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

donde se afirma:

*“3) Los respectivos subapartados 3 de los apartados ocho y cuarenta del artículo primero de la Ley 2/2013 introducen —vulnerando las competencias autonómicas exclusivas en materia de disciplina urbanística y control y autorización de las obras y actos de edificación o uso del suelo—, la técnica de la declaración responsable como forma de control de legalidad a posteriori, aplicable a la realización de determinadas obras, que habilita directamente al interesado para la realización de las obras y actos de edificación o uso del suelo pretendidos, con carácter inmediato, y sin someterse a acto administrativo de control previo alguno, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 71 bis 3 LRJAP-PAC, precepto al que los referidos apartados de la Ley 2/2013 se remiten, sin contener una regulación propia, completa y acabada.....*

*.....En concreto, el subapartado 3 del apartado ocho del artículo primero de la Ley 2/2013 establece que:*

*Las circunstancias a las que se refiere este apartado deberán acreditarse ante la Administración autonómica, mediante una declaración responsable, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992.....”*

Y, por su parte, el subapartado 3 del apartado cuarenta del artículo primero de la Ley 2/2013 dispone que:

*“3. Las obras, a las que se refiere el apartado segundo de esta disposición transitoria, cuando les sea aplicable, deberán:*

*a).....*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

b).....

*No podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente sin que los titulares de las concesiones acrediten haber presentado ante la Administración del Estado y los de las construcciones e instalaciones ante los órganos competentes de las Comunidades Autónomas una declaración responsable en la que de manera expresa y clara manifiesten que tales obras no supondrán un aumento del volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y que cumplen con los requisitos establecidos anteriormente sobre eficiencia energética y ahorro de agua, cuando les sean de aplicación. La declaración responsable se ajustará a lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.”*

Señalan los recurrentes que “...En este sentido, los preceptos objeto de impugnación producen una alteración sustancial del ordenamiento jurídico vigente, puesto que sustituyen un sistema de control de la legalidad urbanística a priori por otro a posteriori. La Ley 2/2013 no respeta las competencias autonómicas por la mera circunstancia de incluir una referencia: “a la autorización urbanística que proceda” en su articulado...”

Ya vimos como este tema era invocado por otros recurrentes y ya he manifestado que considero que en este caso la futura Sentencia del TC, terminará estimando lo alegado por los recurrentes, pues parece obvia la invasión de competencias, no sólo autonómicas, sino también municipales.

En cualquier caso el Principado de Asturias señala: *La legislación urbanística autonómica ya ha elegido, desde tiempo atrás, su propia técnica de intervención y control en los actos de edificación y uso del suelo —costero o no— consistente en la*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*clásica licencia previa, técnica que permite evitar, (con mayor eficacia, actuaciones irregulares. En este sentido, la sustitución del régimen de licencia por un sistema de declaración responsable en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre y las zonas de servidumbre e influencia contempladas por la Ley de Costas no implica regulación sustantiva alguna del dominio público marítimo-terrestre o de las zonas adyacentes, sujetas a determinadas limitaciones por motivos de defensa del litoral, sino que constituye una regulación de la técnica de control urbanístico de la legalidad de las obras, invadiendo las competencias autonómicas ....*

*.....Ahora bien, la competencia para determinar cuál ha de ser la concreta técnica aplicable corresponde a las Comunidades Autónomas,...*”

-Fundamento De Derecho Material Segundo .El Fundamento de Derecho material Segundo lo centran los recurrentes en la inconstitucionalidad del apartado treinta y nueve — subapartado 5— del artículo primero de la Ley 2/2013, **al excluir del dominio público marítimo-terrestre zonas de acuicultura y salinas marítimas naturalmente inundables**

Tras invocar diversas Sentencias del TC, como la de STC149/1991 o la STC 227/1988 (FJ 14), relativa a la Ley de Aguas, concluyen afirmando que “*el precepto que se impugna contradice flagrante y manifiestamente el contenido y valor léxico mínimo de la zona marítimo-terrestre como zona o espacio en el que entran en contacto, espontáneamente, el mar y la tierra, al excluir del demanio espacios de terreno naturalmente inundables.*”

Más adelante señalan como en este sentido, el art. Uno, Treinta y Nueve de la Ley 2/2013, tras modificar varios aspectos del régimen jurídico del dominio público costero regulados por la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas, dispone, en su

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

apartado 5, que:

*“5. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, si los terrenos, a que estos se refieren, hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas se excluirán del dominio público marítimo-terrestre, aun cuando sean naturalmente inundables.*

*A estos terrenos les será de aplicación el régimen dispuesto en la presente Ley para la zona de servidumbre de protección.”*

Afirmando que *“...Por consiguiente, se excluyen del dominio público terrenos naturalmente inundables, esto es, que, indiscutiblemente, forman parte de la zona marítimo- terrestre y del demanio natural.”*

Se cierra el Fundamento de Derecho segundo con la siguiente argumentación: *“El subpartado 5 del apartado treinta y nueve de la Ley 22/2013 privilegia a los titulares de enclaves en el demanio que hubieran realizado obras o instalaciones de acuicultura o salinas mediante la inundación artificial y controlada de los terrenos frente a los restantes, reconociéndoles una propiedad plena que les exime de la conversión de sus derechos dominicales en concesionales o limitados, que caracteriza a las restantes reglas de la DT Ia de la Ley de Costas, restaurándoles en su íntegro dominio. Las titularidades privadas que ahora se reconocen —enclaves sobre zona marítimo-terrestre— recaen sobre bienes que, por sus características físicas y naturales, eran y continuían siendo de dominio público ex constitutione....”*

Los recurrentes en definitiva se oponen a la posibilidad de que se restauren derechos reales plenos, que bajo la Ley de Costas de 1988 se habían degradado a derechos reales de alcance limitado.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*-El Fundamento de Derecho Material Tercero* lo dedican los recurrentes a tratar de demostrar la inconstitucionalidad del subapartado 4 del apartado cuarenta y uno del artículo primero de la Ley 2/2013, al introducir un **derecho de uso a perpetuidad de los amarres, constituido sobre los canales navegables, e incompatible con la naturaleza inalienable e imprescriptible del demanio. Las Urbanizaciones Marítimo terrestres.** Otro de los puntos comunes con otros de los recursos planteados.

Tras reproducir el art Uno, 41 de la Ley 2/2013

Los recurrentes señalan que “...*En este sentido, el subapartado 4 del mentado precepto es incompatible con la naturaleza inalienable e imprescriptible del demanio, al introducir un derecho de uso a perpetuidad de los amarres, constituido sobre los canales navegables, infringiendo, el art. 132.1 CE, que establece los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público. Sobre esta cuestión, como y señala el dictamen emitido por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias:*

*“En relación con la atribución a los propietarios de las viviendas contiguas al canal navegable de un “derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas”, que se vincula ob rem con la propiedad de las mismas, debe observarse que tales amarres han de reputarse incluidos en el demanio (de otro modo, sería innecesario el otorgamiento del derecho), y, sin adentrarnos en la naturaleza del “derecho de uso” concebido a estos efectos, resulta prima facie que presenta una nota de perpetuidad y que recae sobre elementos previamente incluidos por el legislador en el demanio; caracteres estos dos incompatibles desde la perspectiva constitucional. El Alto Tribunal tiene declarado que “debe entenderse que los derechos de aprovechamiento privativo a perpetuidad no son compatibles, en el plano de la efectividad no puramente formal de las normas jurídicas, con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público que el art. 132.1 de la Constitución consagra, pues el*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*significado y el alcance de estos principios no puede quedar reducido a la finalidad de preservar en manos de los poderes públicos la nuda titularidad sobre los bienes demaniales, sino que se extienden en sentido sustantivo a asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute, cuya incongruencia con la cesión ilimitada en el tiempo del dominio útil o aprovechamiento privativo resulta patente” (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre). No cabe, en definitiva, incorporar un bien al dominio público para después entregarlo al tráfico jurídico-privado, quedando por ello proscrito no solo el derecho dominical sino también todos aquellos que amparen una posesión que, sin intervención administrativa, esté llamada a perpetuarse en el tiempo.”*

**5. 3 Notas sobre el Recurso de Inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de Canarias.**

Con el núm. 5009/2013, se tramita ante el Pleno del TC Recurso de Inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Canarias, Recurso que se dirige contra los siguientes preceptos de la Ley 2/2013:

- Artículo primero, de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en los siguientes apartados:
  - a) apartado 2, por el que modifica el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
  - b) apartado 8, por el que se introduce un artículo 13 bis.
  - c) apartado 12, por el que se introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 33.
  - d) apartado 16, en cuanto introduce un apartado 4 al artículo 49,
  - e) apartado 38, por el que se modifica el artículo 119.
- Disposición adicional cuarta, sobre el deslinde de la isla de Formentera.
- Disposición adicional séptima, sobre exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo terrestre.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

- Disposición adicional octava, relativo a informe sobre las posibles incidencias del cambio climático en el dominio público marítimo terrestre.
- Disposición adicional novena, sobre garantía del funcionamiento temporal de determinadas instalaciones de depuración.
- Disposición transitoria primera, sobre aplicación de la disposición transitoria tercera apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- Disposición final segunda, sobre títulos competenciales.
- Anexo, sobre relación de núcleos que se excluyen del dominio público marítimo terrestre en virtud de la disposición adicional séptima, en la extensión que se fija en la planimetría.

En los antecedentes exponen los recurrentes un análisis muy general de las competencias Estatales que pueden ser invocadas para posibilitar una ley como la que ahora se recurre, Art 149.1.1ª, 149.1.14, 149.23 etc...referencias a la STC 149/1991, dedicando a esta labor desde la página 2 a la 6, donde aparecen los Fundamentos Jurídicos, primero los de carácter procesal, para centrarse ya en la página 7 en la fundamentación jurídica de carácter material, donde antes de iniciar la crítica individualizada de los preceptos concretos de la Ley que consideran infringen el orden constitucional y como preámbulo de la inconstitucionalidad reclamada, para lo que recuerda los artículos de su Estatuto de Autonomía, que le confieren competencias en ámbitos que sostienen han sido invadidos por el Estado, señalan lo siguiente .:

*“La Ley ha sido aprobada por el Estado atendiendo a su función de garante de la protección y defensa del dominio público marítimo terrestre, de acuerdo con el artículo 132.2 CE, y al amparo de los títulos competenciales que ostenta para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1º CE) y para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23º CE)..... en materia de legislación civil ( artículo 149.1.8º CE),*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*hacienda general ( artículo 149.1.14º CE), legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (artículo 149.1. 18º CE) y puertos de interés general (artículo 149.1.20º CE).*

*No obstante, en el ámbito de la regulación de la Ley 2/2013, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuida competencia exclusiva en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (artículo 30.5 EACan), ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda ( artículo 30.15 EACan), de puertos que no tengan la calificación de interés general, puertos de refugio, pesqueros y deportivos ( artículo 30.22 EACan), así como competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, lo que incluye la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección ( artículo 32.12 EACan), y competencia ejecutiva en materia de salvamento marítimo ( artículo 33.9 EACan) y de puertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa (artículo 33.13 EACan). Sin perjuicio de estos títulos específicos, que avalan el interés autonómico por una regulación respetuosa con los ámbitos competenciales respectivos, la Comunidad autónoma tiene atribuida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local, lo que la legitima especialmente para preservar la autonomía local de las intromisiones que puedan restringirla o limitarla.*

Vemos como ya se avanzan algunos de los motivos que fundamentan el recurso, como las competencias tanto autonómicas como locales.

A continuación pasemos a resumir los distintos Fundamentos Jurídico materiales.

I. -Inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 2, por el que se modifica el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por vulneración del artículo 132.2 de la ce en relación con el artículo 45 de la ce. contravención del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la C.E.

La nueva redacción al artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, alterando la definición del dominio público marítimo terrestre supone para los recurrentes una



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

vulneración derivada de esta la nueva definición que se hace de la zona marítimo-terrestre, “...al remitir su delimitación a lo que se establezca reglamentariamente, sustituyendo el mandato del constituyente que refiere esta tarea a la ley, y al excluir del demanio natural los terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público, pues con ello se violenta la voluntad expresa del constituyente de incluir toda la zona marítimo terrestre, sin exclusiones, entre los bienes de dominio público. Finalmente, consideramos que la exclusión parcial de las dunas del concepto de las playas (aquéllas que carecen de conexión natural con el mantenimiento de la playa) es artificiosa y arbitraria,....”.

Vimos al comentar el Recurso planteado por los Diputados del PSOE en el Congreso, como también se invocaba este punto. Tras invocar el contenido de la STC 149/91 para justificar la definición de dominio público marítimo terrestre contenido en la LC 1988, cita otras Sentencias como la STC 46/2007, que refiriéndose al art 3 de la LC de 1988 reitera este criterio.

*(...) sino por la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica, fue enjuiciado por la STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991, 149), que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad,*

Para los recurrentes el argumento de su impugnación“.... es respetuoso con la doctrina del TC, y deriva asimismo de ésta: si bien se asume el papel del legislador en la definición del dominio público marítimo terrestre, sin embargo, tal delimitación no podrá acometerse en forma tal que desvirtúe la finalidad perseguida con la misma delimitación, esto es, proteger la integridad del demanio y sus características naturales. (...)”

Son varios los motivos de impugnación invocados por el Gobierno Canario señalando los siguientes:

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*“a) de un lado, correspondiendo al legislador estatal la definición del dominio público marítimo terrestre, según afirma el TC, esta definición no podrá remitirse al poder ejecutivo.....*

*.....En esta ocasión, se invoca vulneración de la reserva legal que se contempla en el artículo 132.2 de la CE para la definición de lo que deba entenderse por bienes de dominio público estatal (...)*

*b) de otro lado, aceptada la delimitación de la zona marítimo terrestre que se hace en e lapartado a) de este artículo 3.1, sin embargo queda a continuación desvirtuada con la salvedad que se realiza en relación con los terrenos inundados, aún artificial y controladamente, sin que la circunstancia de que con anterioridad tales terrenos no formaran parte del demanio natural pueda justificar la realidad natural que se produce con aquella inundación, .....*

*Con esta modificación, quedan fuera del dominio público marítimo-terrestre las marismas, salinas marítimas o zonas de acuicultura inundadas artificialmente y que antes de la inundación fueran de propiedad privada....”*

Tras invocar la STC 102/1995 con relación al medio ambiente, calidad de vida, utilización racional de los recursos naturales, aspectos económicos, deber de conservación ambiental etc. ... Terminan señalando los recurrentes que *“No puede desconocerse que una reducción del dominio público marítimo terrestre, al favorecer la privatización de los terrenos excluidos, lleva aparejado el riesgo de contaminación y deterioro de las playas y de la zona marítimo terrestre. Desde esta perspectiva, que deviene del mandato del artículo 45 de la CE (...).*

*c) finalmente, por lo que a la definición de las playas se refiere y la exclusión de las dunas, (...)*

Con relación al nuevo concepto de Playa-Dunas que ya hemos referido al ver el recurso del PSOE, critica el recurso , *”...la indefinición que se aprecia con evidencia en*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*la expresión utilizada de "hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa"; es lo que nos conduce a sostener que la misma infringe el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la CE. La seguridad jurídica demanda que los límites del dominio público marítimo terrestre queden definidos en la Ley, y los términos utilizados en relación con las dunas no ofrecen esa certidumbre jurídica-(...).”*

*II. Inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 8, por el que se introduce un artículo 13 bis a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por vulneración de las competencias autonómicas en materia urbanística y de protección del medio ambiente. declaración responsable.*

Según sostienen los recurrentes “*De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las autorizaciones relativas a los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección se deben incardinar en las competencias ejecutivas sobre protección del medio ambiente o en las competencias exclusivas de ordenación del territorio y urbanismo....*

*Las circunstancias que se exigen para poder aplicar este nuevo régimen, tal y co o ya hemos visto al exponer otros recursos planteados, deberán acreditarse ante la Administración autonómica, mediante una **declaración responsable**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992.*

Es por ello que los recurrentes entienden, postura que comparto como ya he señalado anteriormente que “....*Incurre el legislador estatal en exceso competencial, invadiendo las competencias autonómicas en materia urbanística, pues sólo a las Comunidades Autónomas -en concreto, a la de Canarias, con competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y de! litoral, urbanismo y vivienda (art. 30.15 del EAC, además de la de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, con la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección ( art. 32.12 del EAC)- podrá corresponderle el establecimiento de los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones que le competan en relación con la*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*zona de servidumbre de protección, sin que pueda determinarse por el Estado que la intervención de la Administración autonómica haya de articularse mediante declaración responsable.*

*III. Inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 12, por el que se introduce un apartado 6 al artículo 33 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por vulneración de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral. playas urbanas versus playas naturales.*

Otro de los argumentos usados de común por los otros recursos de inconstitucionalidad En este caso y como ya se ha visto en comentarios anteriores se introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 33 que queda redactado del siguiente modo:

*«6. Reglamentariamente se desarrollará el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza. Se dotará a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Se regulará la ocupación y uso de los **tramos urbanos** de las playas de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común.*

De esta forma, y como ya sabemos se explica en el recurso cómo en los tramos urbanos “*podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación. (...)*”

*... Se trata de un apartado inserto en el artículo dedicado a la “utilización y ocupación de las playas”, que ya mereció un pronunciamiento expreso por parte del TC en su Sentencia 149/1991, que vino a declarar nulo e inconstitucional el apartado 4 al reconocer que la distribución de las instalaciones a ubicar en las playas debe ser*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*establecida por la Administración competente para la ordenación del territorio. En definitiva, para el TC, si bien el Estado, como titular del demanio es competente para establecer normas que protejan la integridad del dominio público y garantice su uso público, no lo es para establecer, en relación con la ocupación de las playas, el modo de llevarla a cabo, pues ello supone norma de ordenación del territorio y por tanto de la competencia de las CCAA.*

*Con la nueva regulación, el Estado remite al desarrollo reglamentario la regulación del régimen de usos en las playas, diferenciando los tramos urbanos de los de las playas naturales. De modo especial, por lo que se refiere a los tramos urbanos de las playas, permite autorizar un concreto uso -eventos de interés general con repercusión turística-. esta regulación no encuentra amparo en los títulos competenciales invocados además de suponer vulneración de las competencias autonómicas recogidas en el art. 30.15 del EA. Serán las CCAA las Administraciones competentes para ordenar la ocupación y uso de las playas, (...)”.*

El reproche de inconstitucionalidad que realizan los recurrentes se centra en la remisión que se hace a la potestad reglamentaria con relación al régimen de ocupación y uso de las playas, vulnerando así, según los recurrentes la competencia autonómica sobre ordenación del litoral establecida en el artículo 30.15 del EACan.

Se cita la STC 36/1994 sobre planificación de usos de suelo, y terminan sosteniendo que “...el modo en que debe llevarse a cabo la ocupación de las playas y la distribución de las instalaciones corresponde a los instrumentos de planeamiento cuya regulación está amparada en la competencia autonómica para la ordenación territorial y urbanística del litoral, ex artículo 30.15 EACan, por lo que la habilitación reglamentaria establecida en el apartado 6 que nos ocupa vulnera esta competencia.

*.....Del mismo modo, es reprochable desde la perspectiva constitucional la pretendida competencia reglamentaria estatal para deslindar los tramos urbanos de los naturales, pues tal intervención resultaría inseparable de la competencia para*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*clasificar los suelos colindantes como urbanizados o no urbanizados, que una continua y consolidada jurisprudencia constitucional, así como la vigente legislación básica de suelo, atribuye a las Comunidades Autónomas.*

*IV- Inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 16, por el que se añade un nuevo apartado 4 al artículo 49 de la Ley 22/1988, de Costas, de 28 de julio, por vulneración de la competencia autonómica para el desarrollo de su política portuaria, usos comerciales y de restauración en zona de servicio portuario*

Cuestionan, al igual que plantea el Recurso de la generalidad de Cataluña la inconstitucionalidad del nuevo apartado 4 que se añade al artículo 49 de la Ley de Costas, cuyo tenor es el siguiente.

*«4. En la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, que no reúnan las características del artículo 3, además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación.*

*Reglamentariamente se fijarán los criterios de asignación de superficie máxima para los usos previstos en el párrafo anterior, teniendo en cuenta el número de amarres del puerto y los demás requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria.»*

Reconocen que esta modificación legal se ampara en el título competencial del Estado recogido en el artículo 149.1.18º de la CE: legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, título competencial que no enerva ni desplaza el que ostenta la Comunidad Autónoma en relación con el desarrollo de su política portuaria pero entienden que conlleva una auténtica regulación de los usos en las zonas de servicio portuarias de los bienes adscritos que supone una clara invasión de las

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

competencias de la CA de Canarias en relación con los puertos que no tengan la calificación de interés general, puertos de refugio, pesqueros y deportivos (art. 30.22 del EAC), recordando en favor de esta postura las competencias autonómicas en esta materia reconocidas por la STC 149/1991.

Sostienen que una vez salvaguardados los legítimos intereses demaniales del Estado, queda agotada la intervención del mismo, cuya Administración no está autorizada por este precepto para inmiscuirse en la gestión o explotación de los servicios portuarios o viarios de competencia de la Comunidad Autónoma, afirmando finalmente los recurrentes que el modo de disponer los servicios portuarios y viarios, y de configurar las correspondientes obras e instalaciones, queda fuera del ámbito de competencia estatal.

*V-Inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 38, por el que se introduce un apartado 2 al artículo 119 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por vulneración de la autonomía local.*

En este Fundamento, los recurrentes exponen que “*El apartado 2 que se introduce en el artículo 119 de la Ley de Costas supone una clara vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada al ampliar de forma genérica el supuesto excepcional de suspensión de actos por la Delegación del Gobierno del artículo 67 de la LBRL, sin que tal medida pueda fundarse en una medida cautelar que persiga la defensa de las competencias propias.*”

Parece claro, en mi opinión, que este precepto vulnera, tal y como se afirma en el recurso canario,... la autonomía local (art. 137 y 140 de la CE), al introducir una quiebra en la garantía institucional de esta autonomía local, ampliando de forma genérica el supuesto excepcional de suspensión por el Delegado del Gobierno previsto en el artículo 67 de la LBRL. Reforzando la tesis del contenido mínimo de la autonomía local citan entre otras la SSTC 36/1994 de 10 de febrero, 4/1981, 32/1981, 213/1998, 170/1989, 32/1991, ...”*que, en esencia, la ha configurado como un “derecho de la*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*Comunidad local a participar a través de órganos propios en el Gobierno y Administración de cuantos asuntos les atañen” (STC 32/1991), lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo (STC 4/1981).”*

Comparto igualmente lo argumentado por los recurrentes que ven la medida de la suspensión de los actos municipales, como una excepción, y es por lo que señalan acertadamente “...Precisamente, el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada es lo que justifica que la suspensión de sus actos sea potestad exclusiva de los Tribunales y la supresión de toda potestad de suspensión por parte de las autoridades administrativas y gubernativas, salvo el supuesto excepcional a favor del Delegado del Gobierno en el artículo 67 de la LBRL.

Para concluir este punto sosteniendo que “...En todo caso, la admisión de la regulación indicada vaciaría de contenido la autonomía local en relación con tales suelos así como las competencias autonómicas en zona de servidumbre,(...)”

VI.- Inconstitucionalidad del artículo primero, apartado 40, por el que se modifican las letras a), b) y c) del apartado 2 de la disposición transitoria cuarta y se introduce un nuevo apartado 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, por vulneración de las competencias autonómicas en materia urbanística y de protección del medio ambiente. inconstitucionalidad de la disposición final segunda de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.: la declaración responsable.

Vemos como aquí los recurrentes sostienen la misma idea que los recursos ya citados en puntos anteriores planteados contra la Ley 2/2013, con relación a la declaración responsable como título de intervención administrativa en relación con las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, invocando en su recurso los mismos motivos ya alegados al tratar de la impugnación del nuevo artículo 13 bis de la citada Ley.

Se alega lo siguiente, en la misma tónica, como decimos, que en los a otros recursos ya estudiados, y en concreto dice el recurso canario: “Entendemos que el artículo



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*149.1.18° no es título competencial que ampare esta regulación: todo lo más, serían los artículos 149.1.1° y 149.1.23° de la CE los que pudieran justificar la misma - resulta destacable que la propia Administración del Estado, al defender la constitucionalidad de la disposición transitoria cuarta que ahora es modificada por la Ley 2/2013, en los recursos de inconstitucionalidad resueltos en la STC 149/1991 sobre la que volveremos, sostuvo que la misma se amparaba en el artículo 149.1.1° de la CE.-. Además, si se observa la similitud que presentan ambas regulaciones, la del nuevo artículo 13 bis y la de este nuevo apartado que se introduce en la disposición transitoria cuarta, referidas a las obras a realizar en servidumbre de protección ( en el primer caso, consecuencia de la inclusión de obras e instalaciones en zona de servidumbre de protección consecuencia de la práctica de un deslinde, y en el segundo, respecto de construcciones e instalaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas ), ninguna justificación existe para diferenciar el título competencial a cuyo amparo se dictan ( el artículo 13 bis, con fundamento en el artículo 149,1.1 y 149.1.23 CE y la nueva regulación de la disposición transitoria cuarta en el artículo 149.1.18° de la CE). ”*

Continúan citando la STC 49/2013, de 28 de febrero, sobre Ley de Montes y proponiendo extender la impugnación a la Disposición final segunda en cuanto invoca el título competencial del artículo 149.1.18° CE como pretendido amparo de la regulación contemplada en el apartado cuarenta de la Ley 2/2013, que viene a modificar la disposición transitoria cuarta de la ley de Costas.

Terminan este fundamento de la siguiente manera:

*“Como común lesión al sistema de distribución competencial .....denunciamos el exceso competencial en que incurre el Estado, invadiendo las competencias autonómicas en materia urbanística, pues sólo a las Comunidades Autónomas -en concreto, a la de Canarias, con competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 30.15 del EAC, además de la de*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, con la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección ( art. 32.12 del EAC)- podrá corresponderle el establecimiento de los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones que le competan en relación con la zona de servidumbre de protección, sin que pueda determinarse por el Estado que la intervención de la Administración autonómica haya de articularse mediante declaración responsable.”*

VII- Inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales cuarta, séptima y anexo por vulneración del artículo 132 de la Constitución. Vulneración de los principios de Igualdad, de Seguridad Jurídica y de Interdicción de la Arbitrariedad de los Poderes Públicos de los artículos 14 y 9.3 de la Constitución. Isla de Formentera y núcleos de población

A) En primer lugar invocan vulneración del artículo 132 de la CE por parte de la Ley 2/2013, y en particular, la disposición adicional séptima, al excluir del dominio público marítimo-terrestre y, por tanto, de su ámbito de aplicación a determinados **núcleos de población** que se relacionan en el Anexo correspondientes a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia (un total de 12 núcleos), y la disposición adicional cuarta, al regular el deslinde en la **isla de Formentera**, conforma un régimen especial y singular, diferenciado del establecido con carácter general para el resto del territorio, ofreciendo una definición del dominio público marítimo terrestre “ad hoc”, alejado de la definición legal del artículo 3.

Se recurre así mismo el contenido del ANEXO que contiene la relación de núcleos que se excluyen del dominio público marítimo-terrestre en virtud de la disposición adicional séptima, en la extensión que se fija en la planimetría (12 en total) y se remiten al Preámbulo de la ley que textualmente señala:

*“Esta exclusión legal pretende otorgar una solución singular a terrenos de núcleos residenciales que se encuentran en una situación singular: los terrenos sobre los que están edificadas, por su degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*marítimo terrestre; además, debe tenerse en cuenta que se encuentran incorporados al dominio público marítimo-terrestre por disposición de deslindes anteriores a la Ley de Costas de 1988 y que las propias edificaciones residenciales son también anteriores a 1988; por último, y en conexión con lo anterior, se trata de áreas de viviendas históricamente consolidadas y altamente antropizadas, cuya situación de inseguridad jurídica arrastrada desde 1988, debe ser resuelta por esta Ley”.*

Dice el recurso que esta motivación que se contempla en el preámbulo carece de valor normativo, como toda parte expositiva y no dispositiva, para luego argumentar que “...existe una evidente contradicción entre la regulación legal y su parte expositiva, cuando pretende justificar la exclusión que opera esta disposición (y la cuarta): se afirma en el Preámbulo que son terrenos no incluidos en la definición del artículo 3.1 de la propia Ley; sin embargo, en la parte dispositiva los excluye del dominio público marítimo terrestre (exclusión que no debería ser necesaria si nos referimos a terrenos que no forman parte de dicho dominio)”, crítica que desde el punto de vista de la técnica legislativa, es más que acertada, y por tanto comparto plenamente.

Remarcan ante el TC que este es el principal fundamento de su impugnación frente a estos regímenes singulares que se contemplan en las disposiciones adicionales citadas (y anexo): “esto es, la exclusión del dominio público marítimo terrestre de terrenos que, conforme a la delimitación legal, forman parte de este demanio.”

Finalizan este fundamento, con una cuando menos curiosa petición que no realizan el resto de los recursos, y es la argumentación ¿subsidiaria?, utilizando los mismos términos de los recurrentes, que se contiene en los siguientes fundamentos, que ahora veremos.

**B) Vulneración de los Principios de Igualdad ante la Ley, Seguridad Jurídica e Interdicción de la Arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrados en los artículos 14 y 9.3 de la C.E.**

Comienzan este fundamento afirmando que “....*De acuerdo con la doctrina*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

***constitucional a la que ya hemos aludido en el cuerpo de este escrito, corresponde al Estado escoger libremente los criterios definitorios del dominio público marítimo terrestre que considere más conveniente.”***

*En el presente caso, el Estado ha aprobado una ley reconociendo las particularidades que presentan determinados núcleos costeros del litoral peninsular, pero sin extenderlo a las características canarias en este ámbito, que se sitúan en el mismo orden de las particularidades históricas que han sido consideradas en la Comunidad Valenciana y en las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía, vulnerando de esta manera el principio de interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 de la CE.*

*Se trata de una regulación arbitraria y que violenta asimismo el principio de igualdad ante la ley del artículo 14 de la CE. La jurisprudencia constitucional ha sido contundente en la defensa del principio de igualdad cuando concurren los factores que justifiquen que diferentes entidades en igualdad de condiciones puedan disfrutar de los mismos derechos legalmente reconocidos. Así, la STC 27/2004, de 4 de marzo reproduce la STC 119/2002, de 20 de mayo, que recoge la siguiente doctrina*

*.....También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos.....”*

Para sustentar la aplicación del principio de igualdad en el ámbito del dominio público marítimo terrestre se cita parte de la STC 227/1988, reproducida en la STC 247/2007.

Para los recurrentes, y no sin razón, “La disposición adicional séptima de la Ley provoca esa quiebra en la igualdad sustancial de todos los españoles al permitir la

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*apropiación privada del dominio público sin una justificación objetiva y suficiente. Y lo mismo cabe decir, por idénticas razones, en relación con las reglas excepcionales de deslinde de la isla de Formentera, contenidas en la disposición adicional cuarta, por razón de su especial configuración geomorfológica.*

*Además, los regímenes singulares que contempla respecto de doce concretos núcleos costeros en el litoral peninsular y sobre el deslinde de la isla de Formentera suponen manifestación de un ejercicio arbitrario de la competencia del legislador, careciendo de una justificación objetiva y evidenciando un trato discriminatorio proscrito en el artículo 9.3 de la CE.*

*(...) a otros supuestos análogos de entre los cuales se pueden situar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, donde se identifican con claridad determinados núcleos poblacionales que no han sido reconocidos por la disposición adicional séptima.*

También constituye una novedad en las pretensiones de este recurso, con respecto a los otros cuatro presentados, que termina solicitando para sí misma, el mismo trato singular para sus municipios señalando expresamente incluso aquello que en su opinión serían merecedores de j este régimen especial;

*Así, en la Comunidad Autónoma de Canarias existen núcleos costeros, que se relacionan a continuación y se describen en el anexo que se incorpora como DOCUMENTO 3 con su correspondiente cartografía, (...), constituyendo áreas de viviendas consolidadas con anterioridad a la Ley de Costas de 1988.*

- *TUFIA, T.M de Telde, provincia de las Palmas.*
- *OJOS DE GARZA, T. M de Telde, provincia de Las Palmas.*
- *EL GOLFO, T.M de Yaiza, provincia de Las Palmas.*
- *ROBINSON, T.M de Pájara, provincia de Las Palmas.*
- *POZO DE LAS CALCOSAS, T.M de Valverde, provincia de S/Cruz de Tenerife.*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

- *LA BOMBILLA. T.M de Tazacorte, provincia de S/Cruz de Tenerife.*
- *BOCACANGREJO, T.M de El Rosario provincia de S/Cruz de Tenerife.*

Es decir, tras plantear la inconstitucionalidad del precepto en cuestión, disposición adicional séptima de la Ley estatal 2/2013 y el anexo de la Ley y dado que los mismos no contemplan las singularidades de los núcleos poblacionales localizados en algunos puntos geográficos de las costas canarias, si no se quiere incurrir en vulneración del principio de igualdad, deberían añadirse al listado de exclusión, y ello para “...*preservar las singularidades de Canarias y a exigir que se contemplen en el régimen especial núcleos costeros canarios que cumplen los requisitos previstos en la Ley.*”

VIII.- *Inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por vulneración de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente.*

En este fundamento “*Se impugna la regulación contenida en esta disposición, rubricada “Informe sobre las posibles incidencias del cambio climático en el dominio público marítimo-terrestre” por cuanto la misma desconoce las competencias de la Comunidad Autónoma de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente (artículo 32.12 EACan).....*

*.....Según el Preámbulo, la Ley impone al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la obligación de elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático. (...)*

Invocan las competencias de CA Canarias para desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente (art. 32.12 del Estatuto), correspondiendo al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente, (...)

Citan y reproducen parte de la STC 102/1995 que aborda el reparto competencial en

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

la materia, destacando su carácter complejo para afirmar a continuación que “*regulación legal que ahora se cuestiona, en su apartado primero, en la medida en que reserva al Estado, sin la participación de las CCAA, la función de elaborar una estrategia para la adaptación a la costa a los efectos del cambio climático, indicando grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y proponiendo medidas para hacer frente a sus posibles efectos adversos ( medidas cuyos destinatarios bien pueden ser las CCAA), vulnera el sistema de distribución competencial desconociendo la necesaria coordinación que debe existir entre las Administraciones Públicas.*”

Concluyendo este fundamento alegando que “*...De modo semejante, la previsión del apartado segundo imponiendo a las CCAA con bienes de dominio público marítimo terrestre adscritos la elaboración de un Plan, invita a considerar que el legislador estatal impone tal medida por la exclusiva razón de la adscripción de sus bienes a las CCAA, ignorando la concurrencia sobre ese espacio físico de títulos competenciales propios de las CCAA y las específicas en materia de protección del medio ambiente*”.

IX.- Inconstitucionalidad de la disposición adicional novena de la ley 2/2013, de 29 de mayo, por vulneración del artículo 24,117.3, 118 y 9.3 de la CE.Estaciones depuración de aguas en dominio público

Sostienen que” esta disposición vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la CE y que, conforme reiterada jurisprudencia del TC, comprende el derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos, al amparar el funcionamiento de unas instalaciones depuradoras que deben ser reubicadas en cumplimiento de sentencia judicial firme.”

Se apoyan entre otras en las SSTC 171/1991, de 16 de octubre, FJ 3, 198/1991, de 4 de julio FJ 3,197/2000, de 24 de julio, FJ 2.83/2001, de 26 de marzo, FJ 4, 73/2000 de 14 de marzo, FJ 11

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

X.- Inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, por vulneración de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo. Vulneración de los principios de Seguridad Jurídica y de Irretroactividad de las normas restrictivas de Derechos Individuales. el concepto de suelo urbano.

Constituye éste su último Fundamento de Derecho material impugnándose la disposición transitoria primera sobre la aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas lo siguiente:

1. *En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran alguno de los siguientes requisitos:*

*.../...,,”*

*Señalan cómo” esta disposición se dicta bajo el amparo del artículo 149.1.11 y 23º de la CE y se fundamenta escuetamente en también se prevé reducir el ancho de esta servidumbre de 100 metros a 20 metros en relación con los núcleos de población que sin poder acogerse a lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas, por no ser suelo calificado como urbano, sí tenían en aquella fecha características propias de él.”*

Vemos nuevamente puntos en común con los otros recursos planteados, toda vez que se sostiene que “la clasificación de un suelo como urbano se realiza mediante su delimitación y ordenación por el planeamiento urbanístico, y su consideración material como tal forma parte del orden de competencias que la Comunidad Autónoma de Canarias ha asumido en virtud de su título referido a urbanismo (artículo 30.15 EACan), en cuyo ejercicio se aprobó la Ley Territorial 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*áreas urbanas en el litoral canario, de propósito análogo al establecido en esta disposición transitoria primera. La Ley 7/2009 ha sido recurrida ante el TC, estando actualmente el artículo 1 suspendido y habiéndose levantado la suspensión respecto de sus artículos 2 y 3 (...).”*

*.....Este criterio afecta a la interpretación urbanística que la disposición transitoria primera efectúa de la consideración de que los terrenos afectados pueden ser equiparados a los clasificados como suelo urbano por contar con los requisitos materiales de éstos. En esos términos, el reproche ha de extenderse no sólo a la intromisión indebida de la Ley en una concepción urbanística que corresponde a la Comunidad Autónoma sino también a aquellos aspectos que establecen una neta diferencia entre el tratamiento que la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, dispensa a los núcleos situados en suelo urbano y el que esta Ley atribuye a los situados en el suelo urbano material que contempla, fundamentalmente en cuanto al plazo en que opera y la prohibición de nuevas construcciones.....*

*(...) de conformidad con el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, los núcleos o áreas afectados han de estar delimitados por el planeamiento o, en defecto de éste, por la administración urbanística competente, en ambos casos previo informe favorable del ministerio competente. Por tanto, la reivindicación opera respecto a la competencia urbanística y no procede que su ejercicio por la Comunidad Autónoma se someta a plazo. (...).*

*Por lo que se refiere al apartado 3 de esta disposición, como se ha indicado, la clasificación de un suelo como urbano se realiza, normalmente, mediante su delimitación y ordenación por el planeamiento urbanístico, en cuyo procedimiento de tramitación y aprobación se exige, por el artículo 117 de la Ley de Costas, la emisión*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*de informes por la administración estatal de costas con carácter previo y preceptivo a la aprobación inicial y a la aprobación definitiva de dicho planeamiento por la administración urbanística actuante. Por tanto, los núcleos ya clasificados por el aplanamiento debieron haber sido informados por Costas en el momento legalmente exigible, sin que sobre tales suelos pueda volverse a replantear ninguna cuestión en relación a las competencias de la administración estatal, ...”*

*La citada disposición transitoria somete los núcleos ya clasificados y delimitados por el planeamiento a informe, nuevamente, de la administración de costas. Esta previsión, además de provocar una enorme inseguridad jurídica, supone que la norma comentada incurre en lo que el Tribunal Constitucional ha denominado retroactividad auténtica o de grado máximo (...).*

*Este régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 viene a poner en tela de juicio la ordenación urbana contenida en el planeamiento vigente aprobado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, con la posibilidad latente - jurídicamente inviable - de que sus efectos jurídicos puedan quedar afectados consecuencia del eventual informe desfavorable que haya de emitir la Administración del Estado según prevé esta disposición. (...).*

Nuevamente he de manifestar que considero acertado este motivo de impugnación, que muy probablemente sea estimado por el TC, en su futura Sentencia, pues parece obvio que el Estado que está invadiendo competencias, no sólo de la Comunidad autónoma, sino también de los municipios, tal y como ya hemos comentado al ver otros de los recursos ya estudiados.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

**5. 4 Notas sobre el Recurso de Inconstitucionalidad promovido por la Generalidad de Cataluña.**

Se tramita con el núm. 4912/2013

*1. Objeto del recurso y motivos de impugnación*

Se promueve recurso de inconstitucionalidad contra el artículo primero, apartados Doce, Dieciséis, Treinta y ocho y Cuarenta y uno de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en cuanto a la redacción que, respectivamente, han dado a los artículos 33 apartado 6, 49, párrafo segundo del nuevo apartado 4, 119 apartado 2 y al apartado 4 de la nueva Disposición adicional décima de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como contra la Disposición adicional octava, apartado 2, de la citada Ley 2/2013, de 29 de mayo.

Tras señalar cuáles son los títulos competenciales que la propia Disposición final segunda, párrafo primero, invoca para legitimar al Estado para dictar la Ley 2/2013, (artículo 149.1, y las cláusulas 8ª, 14ª y 20ª del artículo 149.1 de la Constitución, pone en confrontación con las mismas los artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), y los arts 137 y 140 (autonomía local) de la CE que según los recurrentes justifican la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley recurrida

Acto seguido enumera y da los motivos de la inconstitucionalidad invocada de l cada una de las disposiciones recurridas, y lo hacen señalando lo siguiente:

*Los preceptos y el contenido de ellos cuya constitucionalidad se cuestiona son, en concreto, los siguientes:*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

- El artículo primero, Doce de la Ley 2/2013 mediante el que se introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 33 de la LC en cuanto que distingue entre los **tramos urbanos y los tramos naturales de las playas** para someterlos a un régimen de ocupación y uso diferenciado, a determinar en vía reglamentaria, admitiendo en los tramos urbanos la celebración de eventos de interés general con repercusión turística y en la medida en que reserva al Estado la delimitación de dichos tramos, con participación de las administraciones competentes en materia de ordenación territorial y urbanismo.

- El artículo primero, Dieciséis, de la Ley 2/2013 en cuanto que añade un nuevo apartado 4 al artículo 49 de la LC, relativo a los **usos admisibles en la zona de servicio portuario de los puertos autonómicos**, cuyo párrafo segundo remite a su desarrollo reglamentario la determinación de los criterios de asignación de los usos comerciales y de restauración que autoriza.

- El artículo primero, apartado Treinta y ocho de la Ley 2/2013, que añade al artículo 119 de la LC, relativo a **la impugnación de actos y acuerdos contrarios al interés general, un nuevo apartado 2 en el que se faculta al Delegado del Gobierno para suspender los actos de los entes locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre, las servidumbres de protección o infrinjan el artículo 25 de la LC.**

- El artículo primero, apartado Cuarenta y uno de la Ley 2/2013, que introduce una nueva Disposición adicional décima a la LC para regular las **Urbanizaciones marítimo terrestres, concebidas como núcleos residenciales en tierra firme** y dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de **la inundación artificial de terrenos privados**, en cuanto que en su apartado 4 atribuye a los propietarios de las

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*viviendas contiguas a los canales navegables, un **derecho de uso de los amarres situados frente a sus viviendas**, vinculado a las viviendas y transmisible junto a ellas.*

- *La Disposición adicional octava de la Ley 2/2013, que prevé **la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático**, en tanto que en su apartado segundo impone la **elaboración autonómica de planes de protección** de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos y de las infraestructuras construidas sobre ellos, sujetos a aprobación ministerial.*

Tras ello, los recurrentes, adelantan, de una forma muy acertada para quien suscribe estas notas, la sistemática que seguirá el recurso de inconstitucionalidad, lo que ayuda al lector del mismo a mejor asimilar los motivos de impugnación.

2. *El régimen Constitucional de competencias en materia de ordenación del litoral, protección del dominio público marítimo-terrestre e infraestructuras autonómicas ubicadas en el litoral.*

En este Fundamento 2º, en primer lugar realizan un desarrollo pormenorizado de los títulos competenciales que tiene el Estado sobre la zona litoral, que considero no necesario volver a reproducir, para en la letra B) de este Fundamento a relatar B competencias Generalidad de Cataluña con incidencia en el espacio litoral, comenzando con sus competencias en materia de Ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo, (letra b ,pág 12)

Recuerdan en primer lugar que, según la STC149/1991, FJ 1 A se permite sostener que la competencia de ordenación del litoral se encuadra dentro de la competencia más genérica de ordenación del territorio, habida cuenta de que el espacio litoral también forma parte del territorio autonómico sobre el que se proyecta dicha competencia de ordenación del territorio. Interpretación amplia que según la mencionada STC149/1991, FJ 1 A, citando en el mismo sentido la STC 193/1998, de 1 de octubre, FJ 1, para a

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

continuación relatar diversas SSTC sobre el contenido de las competencias autonómicas exclusivas en materia de ordenación del territorio y de urbanismo. En relación con la ordenación del territorio, las SSTC 149/1998 de 2 de julio, FJ 3 y 46/2007 de 1 de marzo FJ 3, entre otras, han destacado que dicho título competencial *"tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial"* (SSTC 77/1984, FJ 2, y 149/1991 FJ 1.b) (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5).

Si bien los recurrentes reconocen que ante la enorme amplitud de dicho título competencial, la jurisprudencia constitucional ha advertido que dentro del mismo *"no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, FJ 3; 61/1997, FJ 16, y 40/1998, FJ 30)"*.

Pese a ello, recuerdan que el propio Tribunal Constitucional (SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 40/1998, FJ 30).ha afirmado que ello *"no puede llevar a desconocer que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado"*

En base a estas consideraciones e invocando el artículo 148.1.3 de la Constitución y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que se acaba de reseñar, señalan cómo el artículo 149 del EAC, apartado 1, ha atribuido a la Generalidad de Cataluña la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso, a los efectos que aquí interesan, *"a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos, b) El*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación, c) El establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos, y d) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Generalitat".*

Competencia, a la que como señalan hay que añadir la que el mismo artículo 149 apartado 3 del EAC reconoce a la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación del litoral, que 1 incluye: "*a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de **ordenación y uso del litoral y de las playas**, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes, b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición, c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general, y, d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral catalán cuando no sean de interés general".*

Citan la tristemente célebre STC 61/1997, de 20 de marzo, que contiene la doctrina de referencia sobre las competencias urbanísticas, sobre la que considero no es necesario incidir, postulados confirmado en las posteriores STC 164/2001, de 11 de julio, STC 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7 y siguientes y STC 14/2007, de 18 enero, FJ 3

Expuestas las competencias de la Generalidad sobre Ordenación del territorio , Urbanismo y litoral, los recurrentes exponen (letra b) pág. 17) la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de puertos autonómicos, señalando su competencia sobre los puertos que no tengan la calificación de interés general, que, de conformidad

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

con el artículo 148.1.6a de la Constitución, el artículo 140.1 del EAC ha atribuido a la Generalidad de Cataluña como competencia exclusiva., recordando que la referida competencia autonómica en materia de puertos, que al igual que la que ostenta el Estado “ex” artículo 149.1. 20a sobre los puertos de interés general, se extiende tanto a la realidad física del puerto, como a la actividad portuaria que en él se desarrolla (SSTC 77/1984 de 3 de julio, FJ 2 y 193/1998 de 1 de octubre, FJ4), se halla, sin embargo condicionado, dada la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre, a la previa adscripción del dominio público marítimo terrestre preciso para el desarrollo de la actividad portuaria.

Una vez efectuada la adscripción de bienes de dominio público marítimo terrestre al servicio portuario *"la competencia autonómica abarca a todos los servicios portuarios, tanto los generales como los específicos, así como todos los servicios y actividades anejos e inherentes que no sean de competencia estatal. De ahí se sigue que las obras e instalaciones del puerto son creadas y gestionadas por la Comunidad Autónoma, que ostenta sobre ellas una titularidad plena, ....(SSTC 149/1991, FJ 4.D.b.b' y 193/1998, FJ 8).*

### 3.- Inconstitucionalidad del nuevo apartado 6 del artículo 33 de la LC introducido por el artículo primero, apartado doce, de la Ley 2/2013

La generalidad, como en el resto de los recursos planteados, recurre el artículo primero, apartado Doce, de la Ley 2/2013 por cuanto ha añadido al artículo 33 de la LC, relativo a la "Utilización y ocupación de las playas" un nuevo apartado 6 en el que se distingue entre los tramos naturales y los tramos urbanos de las playas.

Tras transcribir el contenido del apartado 6 del artículo 33 de la LC, añadido por el artículo primero, Doce de la Ley 2/2013, recuerdan que según el párrafo primero de la Disposición final segunda de la Ley 2/2013, este nuevo apartado 6 del artículo 33 de la



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

LC tiene su supuesto amparo en los títulos competenciales “generales” que otorgan cobertura a toda la Ley 2/2013, en su conjunto, contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución, cláusulas 1a y 23a que respectivamente atribuyen al Estado la competencia para fijar las condiciones básicas de igualdad de los titulares de derechos y deberes constitucionales y para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Sin embargo, los recurrentes entienden que “...*el contenido del nuevo apartado 6 del artículo 33 de la LC transcrito más arriba, excede de la competencia estatal “ex” artículo 149.1 23ª de la Constitución, para establecer la legislación básica sobre protección medioambiental, así como de las facultades dominicales del Estado “ex” artículo 132.2 de la Constitución, tanto por lo que se refiere a la fijación de determinados usos admisibles en los tramos urbanos de las playas y la remisión del régimen de ocupación y uso de los tramos urbanos y naturales de las playas al desarrollo reglamentario, como en lo que atañe a la delimitación de dichos tramos urbanos y naturales de las playas*”

Por lo que se refiere a los usos admitidos recuerdan igualmente que la titularidad del dominio público no aísla el espacio demanial del resto de territorio, excluyéndolo del ejercicio de las competencias que sobre el mismo se proyectan, como son en este caso las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo. En opinión de los recurrentes no puede decirse que las medidas contenidas en la reforma tengan como finalidad “*asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita*” que, según la STC 149/1991, FJ 4.B.C, serían los únicos fines públicos que justificarían la regulación estatal pretendida

La conclusión a la que llegan los recurrentes es clara, señalando:

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*“Por tanto y en la medida en que el artículo primero, apartado Doce de la Ley 2/2013 introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 33 de la LC; que autoriza en los tramos urbanos de las playas eventos de interés general con repercusión turística y remite la regulación del régimen de ocupación y uso de las playas a un reglamento estatal, incurre en exceso competencial y vulnera las competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo que el artículo 149 del EAC; apartados 1, 3 y 5, respectivamente, reservan en exclusiva a la Generalidad de Cataluña. En especial infringe el artículo 149.3 a) del EAC”*

Más adelante, los recurrentes descartan igualmente la posibilidad de que la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas, pueda ampararse en la competencia básica estatal ex artículo 149.1.23a de la Constitución sobre protección medioambiental, pues las competencias esgrimidas por el legislador estatal, según los recurrentes *“...en ningún caso autorizarían al Estado a determinar cuándo un tramo de playa es urbano y cuándo no lo es, porque ello supone irrogarse una función que materialmente corresponde a la competencia autonómica en materia de ordenación territorial y urbanística.”*

Como conclusión establecen los recurrentes que *“en la medida en que el nuevo apartado 6 del artículo 33 de la LC no remite, como criterio de delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas, a la clasificación urbanística de los terrenos contiguos otorgada por la planificación territorial y urbanística, sino que reserva la delimitación de los referidos tramos urbanos y naturales a órganos estatales, al margen del planeamiento territorial y urbanístico, dicho apartado 6 vulnera las competencias autonómicas exclusivas en materia de ordenación territorial y urbanística.”*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

4.- Inconstitucionalidad del artículo primero, apartado dieciséis de la ley 2/2013, en cuanto al nuevo apartado 4, párrafo segundo que añade al artículo 49 de la LC.

El objeto de recurso aquí es el un nuevo apartado 4 por el que admite en la zona de servicio portuario de los puertos autonómicos, además de aquellos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, **los usos comerciales y de restauración que no perjudiquen el dominio público marítimo terrestre**, ni la actividad portuaria y sean conformes al planeamiento urbanístico. En su párrafo segundo, el nuevo apartado 4 del artículo 49 de la LC, remite al **desarrollo reglamentario la determinación de los criterios** de asignación de superficie máxima para dichos usos comerciales y de restauración. El nuevo apartado 4 del artículo 49 de la LC, dispone. Es éste otro de los puntos recurridos por otras CCAA.

Los recurrentes aclaran que recurso se formula exclusivamente contra el párrafo segundo del apartado transcrito, subrayado con negrita, mediante el que se remite a un posterior reglamento estatal la fijación de los criterios para asignar la superficie máxima de los bienes a los que nos referimos, usos comerciales y de restauración. Sostienen los recurrentes que no tiene amparo en la cláusula 1a del artículo 149.1 de la Constitución referida a las condiciones básica de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales puesto que dicho apartado 4 no incide en dichos derechos y deberes constitucionales, ni tampoco halla cobertura en la cláusula 18a que atribuye al Estado la legislación básica en materia de concesiones y contratos administrativos, entendiendo por el contrario la Generalidad, que en realidad la cobertura competencial de este nuevo apartado 4 del artículo 49 de la LC, radica en las facultades dominicales “ex” artículo 132.2 de la Constitución para preservar la integridad del dominio público.

Señala el recurso que “...de acuerdo con dichas facultades dominicales y con la

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*competencia ex artículo 149. 1.23ª de la Constitución para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente el legislador estatal puede establecer en relación con los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos al ejercicio de competencias autonómicas sectoriales, las medidas necesarias para su protección así como aquellas tendentes a impedir los usos que puedan tener repercusiones negativas sobre los bienes demaniales adscritos.*

*Se trata, sin embargo de facultades y competencia limitadas a la protección del demanio público costero, que no habilitan al Estado para intervenir en la gestión de los servicios portuarios autonómicos, ni en la ordenación de los usos necesarios para el desarrollo de las actividades portuaria autonómicas o de los meramente complementarios, funciones que, por el contrario, corresponden a las competencias autonómicas en materia de puertos autonómicos puesto que “...no es competencia estatal delimitarla organización interna de los puertos de las Comunidades Autónomas o determinar las zonas en que los mismos deben articularse (STC 40/1998, FJ 27).....*

*.....En cambio las facultades dominicales del Estado sobre el dominio público marítimo- terrestre y la competencia ex artículo 149. 1.23a de la Constitución para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente no habilitan al legislador estatal para remitir a un reglamento estatal la determinación de los criterios de asignación de las superficies ....”*

*5.- Inconstitucionalidad del artículo primero, apartado cuarenta y uno de la Ley 2/2013, en cuanto al apartado 4 de la nueva disposición adicional décima de la lc que incorpora*

Versa este Fundamento sobre las denominadas **urbanizaciones marítimo-terrestres**. Otro de los puntos recurrentes en los diferentes recursos planteados, contempladas en la nueva Disposición adicional décima de la LC

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

Con relación a las polémicas urbanizaciones marítimo-terrestres, los recurrentes entienden que “... *constituyen unas instalaciones portuarias peculiares, destinadas a permitir la navegación de las embarcaciones deportivas a pie de parcela en el marco de una urbanización residencial, ese carácter de servicio portuario vinculado al uso residencial determina que su regulación forme parte de la competencia exclusiva que el artículo 140.1.a) del EAC atribuye a la Generalidad de Cataluña en materia de puertos y de instalaciones marítimas menores y que según el apartado b) de dicho artículo 140.1 del EAC, corresponda a la Generalidad de Cataluña la gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente la concesión de autorizaciones y concesiones dentro del recinto portuario.*

Para concluir este Fundamento sosteniendo que “... *en la medida en que el apartado 4 de la Disposición adicional décima de la LC, incorporado por el artículo primero, apartado Cuarenta y uno de la Ley 2/2013, reconoce a los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables de las referidas urbanizaciones marítimo-terrestres un derecho de uso de los amarres situados frente a sus viviendas, vinculado a la propiedad de la vivienda y transmisible junto a ella, vulnera la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de puertos que le atribuye el artículo 140.1.b) del EAC, la cual incluye el régimen de uso de los amarres que estime más adecuado para la prestación del servicio portuario.*”

### 6.- Inconstitucionalidad del apartado 2 de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013

En este Fundamento 6, la Generalidad invoca la inconstitucionalidad de la al **imposición a las Comunidades autónomas de la elaboración de un plan de adaptación al cambio climático de las infraestructuras portuarias y viarias construidas sobre los bienes de dominio público** entendiendo que “... *con ello se vulnera las competencias en materia de infraestructuras portuarias y viarias que el artículo 140, apartados 1 y 5 del EAC atribuye a la Generalidad de Cataluña y que así*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*mismo, la aprobación por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de los planes elaborados por las Comunidades Autónomas para la adaptación al cambio climático de los bienes demaniales adscritos y las infraestructuras construidas sobre los mismos lesiona la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de medios ambiente que según el artículo 144.1.a) del EAC incluye la aprobación de los instrumentos de planificación ambiental.”*

7.- Inconstitucionalidad del artículo primero, apartado treinta y ocho de la ley 2/2013, que añade un apartado 2 al artículo 119 de la LC

Recurren así mismo, como no podía ser de otra forma, el apartado 2 del artículo 119 del a LC por cuanto establece una la suspensión gubernativa de los actos y acuerdos locales que supuestamente infrinjan el régimen de protección de la zona litoral.

Si bien y a diferencia de lo que se argumenta en otros de los cinco recursos planteados, sostiene la generalidad, que si el TC entiende que la citada suspensión no vulnerara la autonomía local y fuera constitucionalmente admisible, debería también reconocerse que dicha potestad de suspensión gubernativa no puede atribuirse al Delegado del Gobierno o no sólo únicamente al Delegado del Gobierno, sino que así mismo y atendidas las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo, dicha potestad de suspensión gubernativa de los actos locales, debería también posibilitarse a los órganos competentes de la Generalidad. En este caso, considero que tanta intromisión supondría la suspensión que se llevara a cabo por el Delegado de Gobierno, como la que hipotéticamente se llevara a cabo por los órganos competentes de la Generalidad, pues pienso que en ambos supuestos se vulneraría flagrantemente el Principio de Autonomía Local.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

**5.5 Notas sobre el Recurso de Inconstitucionalidad de la Junta de Andalucía.**

En el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Junta de Andalucía se promueve la inconstitucionalidad del artículo primero, apartados dos, once, doce y dieciocho, así como de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2013 por vulnera, en opinión de los recurrentes, los artículos 45, 132, 140 y 148.3 de la CE y artículos 56 y 70 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Se señala en el recurso:

*“En este sentido, aun cuando el título de la Ley 2/2013 que ahora se impugna habla de protección y uso sostenible del litoral, en realidad como así reconoce la propia Exposición de Motivos, esta norma va dirigida en la gran mayoría de sus medidas a proporcionar seguridad jurídica a los propietarios existentes en el litoral, sobre todo a partir del llamado Informe Auken (informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario)<sup>135</sup>, masivo producido a raíz de la Ley del Suelo de 1998 (...).*

---

<sup>135</sup> Este devastador informe, del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, señala “Considerando que la obligación de ceder propiedad privada adquirida legítimamente sin entablar el proceso debido ni percibir la indemnización adecuada, así como la obligación de pagar costes arbitrarios por el desarrollo de infraestructuras no solicitadas y a menudo innecesarias, constituyen una vulneración de los derechos fundamentales de la persona en virtud del CEDH y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase por ejemplo, Aka contra Turquía),

O. Considerando que, en 2008, las autoridades españolas aprobaron unas instrucciones relativas a la aplicación de la Ley de Costas de 1988, ignorada durante muchos años, a lo largo de los cuales se produjeron grandes daños medioambientales en las zonas costeras españolas; que incluso las instrucciones actuales no proporcionan unas medidas de ejecución claras para las autoridades regionales y locales implicadas, y que muchas de las nuevas peticiones recibidas atestiguan el carácter retroactivo de las instrucciones y la destrucción o demolición arbitrarias de propiedades de particulares adquiridas legítimamente, sus derechos con respecto a tales propiedades y su capacidad para transmitir esos derechos por vía sucesoria,



## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

- P. Considerando que, en vista del actual trazado de la línea de demarcación, los afectados tienen la firme impresión de que se ha establecido de forma arbitraria, a expensas de los propietarios extranjeros, como por ejemplo en la isla de Formentera,*
- Q. Considerando que la mencionada Ley de Costas afecta de manera desproporcionada a los propietarios particulares de bienes, cuyos derechos deberían verse plenamente respetados, y, al mismo tiempo, no tiene un impacto suficiente en los auténticos autores de la destrucción costera, responsables en muchos casos de unos desarrollos urbanísticos excesivos en las costas, incluidos complejos vacacionales, y que estaban mejor situados para saber que su actuación era sin duda contraria a las disposiciones de la ley en cuestión,*
- R. Considerando que en el curso de la actual legislatura parlamentaria, la Comisión de Peticiones, en respuesta al número ingente de peticiones recibidas, ha llevado a cabo investigaciones detalladas, ha informado en tres ocasiones de la magnitud de los abusos de los derechos legítimos de los ciudadanos de la UE sobre sus bienes legalmente adquiridos en España, y expresaba también su inquietud acerca del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y el suministro y la calidad de las aguas, así como con respecto a los procedimientos de contratación pública, por lo general en relación con las deficiencias en el control de los procesos de urbanización por parte de las autoridades de comunidades autónomas y locales en España(2), así como con respecto a los procedimientos de contratación pública, que son objeto en la actualidad de procedimientos judiciales tanto en España como ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,*
- S. Considerando que se han dado muchos casos en que todas las administraciones, central, autonómicas y locales han sido responsables de haber puesto en marcha un modelo de desarrollo insostenible, que ha tenido gravísimas consecuencias, por supuesto medioambientales y, además, sociales y económicas,*
- T. Considerando que el Parlamento Europeo ha recibido muchas peticiones procedentes de particulares y de diferentes asociaciones que representan a ciudadanos de la UE en las que formulan reclamaciones sobre diversos aspectos de la actividad urbanística, y constatando que en muchos de los problemas expuestos en las peticiones presentadas que tratan sobre la expansión urbanística no se observa infracción del Derecho comunitario -véanse las comunicaciones a los miembros de la CE- y que deberían resolverse agotando la vía judicial del Estado miembro concernido,*
- U. Considerando que existen cada vez más pruebas de que las autoridades judiciales en España han empezado a reaccionar ante el reto que supone la urbanización excesiva en muchas zonas costeras, en particular mediante la investigación y la imputación de cargos contra funcionarios locales corruptos quienes, por sus acciones, han facilitado desarrollos urbanísticos no reglamentados sin precedentes en detrimento de los derechos de los ciudadanos de la UE, que han conllevado daños irreparables a la biodiversidad y la integridad medioambiental de muchas regiones de España; considerando que el Parlamento ha observado, sin embargo, en respuesta a estas acusaciones, que los procedimientos incoados siguen siendo de una lentitud desmedida y que las sentencias dictadas en muchos de estos casos no pueden ejecutarse de forma que compensen a las víctimas de tales abusos, y que ello ha reforzado la impresión, compartida por muchos ciudadanos de la UE de nacionalidad no española, acerca de la falta de actuación y parcialidad de la justicia española;*
- considerando que debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la instancia de recurso procedente, una vez agotadas las vías nacionales, es el Tribunal de Derechos Humanos,*



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

- V. Considerando que esta actividad extendida que respaldan las autoridades locales y regionales irresponsables a través de una legislación inadecuada y en ocasiones injustificada, que en muchos casos es contraria a los objetivos de varios actos legislativos europeos, ha dañado considerablemente la imagen de España y de los amplios intereses económicos y políticos que tiene en Europa, debido a la aplicación laxista de las legislaciones urbanísticas y medioambientales vigentes en las Comunidades Autónomas españolas en algunas actuaciones urbanizadoras, así como la aparición de algunos casos relevantes de corrupción ocasionados por ellas,
- W. Considerando que los Defensores del Pueblo regionales han intervenido frecuentemente, en circunstancias muy difíciles, para defender los intereses de los ciudadanos de la UE en casos relacionados con abusos urbanísticos, aunque en general, las autoridades regionales han desoido sus esfuerzos,
- X. Considerando que el artículo 33 de la Constitución española alude al derecho a la propiedad y que ha habido distintas interpretaciones de ese artículo, en particular en relación con la afectación de la propiedad a un uso social, frente a los derechos de las personas sobre sus viviendas, que no aún no ha recaído sentencia firme sobre la aplicación de la legislación urbanística en la Comunidad Valenciana,
- Y. Considerando que el artículo 47 de la Constitución Española determina que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y mandata que los poderes públicos promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación,
- Z. Considerando que el Gobierno nacional español tiene el deber de aplicar el Tratado CE y de defender y garantizar la plena aplicación del Derecho comunitario en su territorio, independientemente de la organización interna de las autoridades políticas, según lo dispuesto en la Constitución del Reino de España,
- Aa. Considerando que la Comisión, actuando en virtud de los poderes que le confiere el artículo 226 del Tratado CE, ha incoado procedimientos contra España ante el Tribunal de Justicia en un asunto relativo a los excesivos abusos urbanísticos que han tenido lugar en España, que afectan directamente a la aplicación por parte de las autoridades valencianas de la Directiva sobre contratos públicos<sup>(3)</sup>,
- Ab. Considerando que la Comisión, a instancias de la Comisión de Peticiones, ha abierto una investigación sobre más de 250 proyectos urbanísticos que han sido objeto de un dictamen negativo por parte de las autoridades competentes en materia de agua y de cuencas fluviales y que pueden por tanto situar los proyectos en contravención de la Directiva Marco del Agua, particularmente en Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Valencia,
- Ac. Considerando que muchas de esas urbanizaciones se encuentran lejos de zonas urbanas consolidadas y exigieron unos gastos notables en servicios básicos como electricidad, agua e infraestructuras viarias; que estas inversiones suelen beneficiarse de financiación comunitaria,
- Ad. Considerando que, en muchos casos documentados de problemas urbanísticos en España, la Comisión no ha actuado con la suficiente firmeza, no sólo respecto a la ejecución del principio de cautela de la legislación medioambiental, sino también por la laxa interpretación de los actos cometidos por las autoridades locales y regionales competentes con efecto legal vinculante, tales

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*como la «aprobación provisional» de un plan de desarrollo urbanístico integrado por parte de una autoridad local,*

- Ae. Considerando que el objetivo de la Directiva de evaluación ambiental estratégica, cuyo artículo 3 trata explícitamente del turismo y la ordenación del territorio, es contribuir a un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas con vistas a fomentar un desarrollo sostenible; y la Directiva marco en el sector del agua obliga a los Estados miembros a prevenir el deterioro de sus aguas y promover la utilización sostenible de sus recursos hídricos naturales,*
- Af. Considerando que las sucesivas visitas realizadas por la Comisión de Peticiones en el marco de la investigación han indicado que, con frecuencia, muchas autoridades locales y regionales malinterpretan gravemente estos objetivos (no solo en las regiones costeras) a la hora de proponer o acordar programas urbanísticos extensos; considerando que la mayoría de los planes urbanísticos denunciados por las peticiones conllevan la reclasificación de suelo rural a suelo urbanizable, para el provecho económico considerable del agente urbanizador y el promotor; considerando asimismo que hay muchos casos de terrenos protegidos, o terrenos que deberían protegerse en vista de su vulnerable biodiversidad, que se desclasifican y reclasifican, o no se clasifican en absoluto, precisamente para permitir la urbanización de la zona en cuestión,*
- Ag. Considerando que tales consideraciones conforman los abusos al que están sometidos miles de ciudadanos de la UE, quienes, como consecuencia de los planes elaborados por los agentes urbanizadores, no sólo han perdido sus bienes legítimamente adquiridos, sino que se han visto obligados a pagar el coste arbitrario de proyectos de infraestructuras a menudo no deseadas e innecesarias que afectaban directamente a sus derechos a la propiedad y que han acabado en catástrofe financiera y emocional para muchas familias,*
- Ah. Considerando que muchos miles de ciudadanos europeos, en diferentes circunstancias, han adquirido propiedades en España de buena fe, actuando conjuntamente con abogados locales, urbanistas y arquitectos, sólo para descubrir más adelante que han sido víctimas de abusos urbanísticos cometidos por autoridades locales poco escrupulosas y que, en consecuencia, sus propiedades se enfrentan a la demolición porque se ha descubierto que han sido edificadas ilegalmente y, por lo tanto, no tienen valor y no pueden venderse,*
- Ai. Considerando que los agentes inmobiliarios de los Estados miembros, como los del Reino Unido, y otros prestadores de servicios relacionados con el mercado inmobiliario en España, siguen poniendo a la venta propiedades en urbanizaciones nuevas, a pesar de que tienen necesariamente conocimiento de que existe una posibilidad evidente de que el proyecto en cuestión no se termine o no se construya,*
- Aj. Considerando que las islas y las zonas costeras mediterráneas de España han sufrido una destrucción masiva en la última década, ya que el cemento y el hormigón han saturado esas regiones de tal forma que han afectado no sólo al frágil medio ambiente costero, la mayor parte del cual está nominalmente protegido en virtud de la Directivas sobre hábitats/Natura 2000 y aves, como ha ocurrido en casos de urbanizaciones en el Cabo de Gata y Murcia, sino también a la actividad social y cultural de muchas zonas, lo que constituye una pérdida trágica e irreparable de su identidad y legado culturales, así como de su integridad medioambiental, y todo ello principalmente por la avaricia y la conducta especulativa de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción que han conseguido sacar beneficios masivos de estas actividades, la mayoría de los cuales se han exportado, ...”*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

II.1.- Inconstitucionalidad del artículo primero apartado dos de la Ley 12/2013, que modifica el artículo 3.1.a) y b) de la ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, por infracción del artículo 132 en relación con el 45 de la Constitución.

En este punto se sostiene la inconstitucionalidad del artículo primero apartado Dos de la Ley 12/2013 que modifica el artículo 3,1.a) y b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas.

Para los recurrentes, “(...) la nueva regulación convierte lo que ha de entenderse por zona marítimo- terrestre, categoría de la realidad demanializada ope constitutionis, en algo coyuntural y variable, que se desvincula de una realidad natural objetiva e inmediatamente comprobable y se sujeta a unos criterios técnicos que pueden resultar ajenos a aquélla.

Asimismo sostienen:

“De otro lado, la nueva regulación del apartado b) del artículo 3.1 de la Ley de Costas, vulnera igualmente el artículo 132 de la Constitución en relación con el artículo 45 de la misma, por cuanto rebaja el régimen de protección de los bienes de dominio público-marítimo terrestre al que el legislador estatal se encuentra vinculado positivamente en el ejercicio de sus competencias tal y como se ha analizado más arriba.

En este sentido, la nueva redacción otorgada a dicho apartado, excluye del dominio público bienes que con la anterior regulación se encontraban incluidos, de un lado, determinadas playas cuales son las formadas por causas artificiales, y de otro, parte de las dunas, las artificiales y las muertas”.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

Se impugna pues el nuevo régimen de las dunas-playas, al igual que se hacía en el recurso del grupo socialista. Para los recurrentes,

*“..., la nueva redacción del artículo 3.1.b) de la Ley de Costas, permite la existencia de enclaves privados en el dominio público marítimo-terrestre, al excluir del mismo las playas artificiales, lo cual es claramente contrario al artículo 132.2 de la Constitución que demanializa las playas sin distinción alguna, de ahí que, cualquier pretensión del legislador de excluir determinadas playas de dicha naturaleza demanial se convierte obviamente en inconstitucional.*

*De otro lado, es trasladable igual vicio de inconstitucionalidad a la restricción que la nueva regulación realiza respecto del dominio público marítimo terrestre de las dunas artificiales y las dunas muertas, (...)*

*.../...*

*(...) no tiene en cuenta el valor instrumental que tienen las dunas para la protección del ecosistema y el de la obra pública en general, (...)*

*Así, desde el punto de vista de las ciencias ambientales, las dunas son un ecosistema de transición entre la playa y tierra firme. La zona intermareal de la playa presenta unas condiciones ambientales muy difíciles para la vida: inestabilidad del terreno, alta salinidad, grandes variaciones de temperatura, sequedad y anegabilidad”.*

Por todo ello se afirma que la nueva regulación de los apartados a) y b) del artículo 3.1 de la Ley de Costas, que realiza el artículo primero dos de la Ley 2/2013, vulnera lo dispuesto en los artículos 132 y 45 de la Constitución.

## VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

II.2.- Inconstitucionalidad del artículo primero apartado once de la Ley 12/2013, que introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, por infracción las competencias exclusivas de la comunidad autónoma en materia de publicidad contempladas en el artículo 70 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El artículo primero apartado once de la Ley 12/2013 introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas, con la siguiente redacción:

*«4. Reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la tetra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección.»*

*.../...*

Esta novedad, también tachada de inconstitucional en el recurso del PSOE, para los recurrentes, vulnera las competencias autonómicas exclusivas en materia publicidad en general contenida en el artículo 70 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, puesto que la Ordenación del Territorio y Urbanismo vulnera dicha competencia exclusiva.

Refieren la STC 146/1996, de 19 de septiembre, *"ni en la lista del art. 148.1 ni en la del art. 149.1 CE se menciona la publicidad como materia, por lo que ha de entenderse que juega la cláusula residual del art. 149.3 CE (...)*

III.3.- Inconstitucionalidad del artículo primero apartado doce de la Ley 12/2013, que introduce un nuevo apartado 6 del artículo 33 de la ley 22/1988, de 28 de julio de costas, por infracción de las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de ordenación del territorio y urbanismo contemplada en los artículos 148.1.3º de la Constitución y 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Asimismo se sostiene la vulneración de las competencias exclusivas de la CA de Andalucía por el artículo 1º. 12 de la Ley 12/2013 que introduce un nuevo apartado 6 del artículo 33 de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas señalando:

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*«6. Reglamentariamente se desarrollará el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza. Se dotará a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Se regulará la ocupación y uso de los tramos urbanos de las playas de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común.*

*En los tramos urbanos podrá autorizarse la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan los requisitos que se establezcan, en particular, los relativos a superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación. En todo caso, una vez finalizada la ocupación, se procederá de manera inmediata a levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza del terreno ocupado ya la ejecución de las demás actuaciones precisas para asegurarla integra conservación de la playa.*

*En la delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas participarán las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la forma que reglamentariamente se determine.»*

Para los recurrentes, el nuevo apartado 6 del artículo 33 de la Ley de Costas incurre en vicio de inconstitucionalidad al invadir también aquí las competencias autonómicas en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo contempladas en los artículos 148.1.3ª de la Constitución y 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, pues habilita a la Administración del Estado para que regule el régimen global de ocupación y uso de las playas, y no sólo el establecimiento de unos mínimos y máximos, lo que para los recurrentes “*desborda lo constitucionalmente admisible*”.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

II.4.- Inconstitucionalidad del artículo primero apartado dieciocho de la Ley 12/2013, que modifica el artículo 55.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas por infracción de las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de ordenación del territorio y urbanismo contemplada en los artículos 148.1.3 de la Constitución y 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En este fundamento material se sostiene que el artículo 1º. 18 de la Ley 12/2013 que modifica el artículo 55,1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas supone una vulneración más de las competencias autonómicas. Dicho artículo establece:

*«1. Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público, o menoscaben el uso público, cuando los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance y cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad. En este último caso, solo se revocará la autorización, si en el plazo de tres meses desde que le fuera comunicada tal circunstancia a su titular, este no hubiera adaptado su ocupación a la nueva normativa o la adaptación no fuera posible física o jurídicamente.»*

Para los recurrentes, si bien la posibilidad de revocar la autorización por incompatibilidad de normativa posterior a aquélla existía ya en la redacción anterior del precepto, y se mantiene en la actualidad, la STC 149/1991 se encargó de puntualizar qué interpretación había de darse a dicho precepto, a fin de respetar el reparto competencial constitucionalmente establecido. (...)

Aún cuando la nueva regulación parte del principio ya existente de conservación de la autorización de manera que su titular pueda adaptarla a la nueva normativa, sin embargo el inciso añadido al precepto parece reservar el juicio de compatibilidad con la nueva normativa a la Administración del Estado, sin que quede vinculada por la



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

resolución autonómica, por lo que se alega aquí la vulneración de la atribución a las comunidades autónomas de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, puesto que será ésta es la que debe determinar si se ha producido o no la adaptación y por tanto si se debe revocar o no la autorización.

Indican en su escrito, “*Entender dicho precepto en el sentido indicado supone que la Administración estatal se excedería de sus posibilidades de actuación inherentes a la titularidad demanial del Estado, y por tanto resultaría contrario al orden constitucional de distribución de competencias. (...)*”.

II.5.- Inconstitucionalidad del artículo primero apartado treinta y ocho de la Ley 12/2013, que introduce un nuevo apartado 2 del artículo 119 de la Ley 22/1938, de 28 de julio de Costas, por infracción del principio de Autonomía Local garantizada constitucionalmente en el artículo 140 de la Constitución y de las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de ordenación del territorio y urbanismo contemplada en los artículos 148.1.3 de la Constitución y 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En cuanto al nuevo apartado 2 del artículo 119 de la LC 1998, por el artículo primero apartado treinta y ocho de la Ley 12/2013, a juicio de los recurrentes se incurre en incurre en un doble vicio de inconstitucionalidad.

“*De un lado, vulnera la autonomía local garantizada constitucionalmente en el artículo 140 de la Constitución y de otro invade claramente las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo recogidas en el artículo 148.1.3a de la Constitución y 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.*

.../...

Al igual que en los demás recursos planteados, como ya se ha visto, para la Junta de Andalucía la posibilidad de suspensión de los actos de la Administración local



VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

introducida en el nuevo apartado 2 del artículo 119 de la Ley de Costas, vulnera claramente la autonomía local, puesto que se aparta de la doctrina constitucional expuesta en multitud de sentencias en relación con la excepcionalidad de una medida como ésta.

*“(...) De esta perspectiva, la STC 46/1992, de 2 de abril, subraya que el legislador estatal, mediante la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, ha desarrollado, respecto de la Administración Local, el art. 149.1.18 CE, que regulan la impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, y establecen que la suspensión de acuerdos de las Entidades locales es sólo potestad de los Tribunales, con la excepción, en favor del Delegado del Gobierno, recogida en el art. 67 de la Ley”.*

Y Fundamentan:

*“De igual manera, las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre y 148/1991, de 4 de julio han puesto de manifiesto el carácter extraordinario y excepcional de la medida contenida en el artículo 67 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local frente a lo que era la vía normal de los artículos 65 y 66 de la misma Ley.*

*(...) resulta evidente que en el nuevo apartado 2 de artículo 119 de la Ley de Costas, no queda justificada esta suspensión excepcional en una supuesta lesión grave a un interés general de España (...)*

*La STC 14/1981 ya señalaba «La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las Entidades Locales no es compatible con la autonomía,*

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

*que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional.»*

*.../...*

Tal y como vienen señalando a lo largo del escrito, dicho artículo no sólo supone una lesión de la autonomía local, sino que invade claramente las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo recogidas en el artículo 148.1.3ª de la Constitución y 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Razonan los recurrentes que la posibilidad de dicha actuación extraordinaria y excepcional se prevé, no sólo respecto de afecciones al dominio público marítimo-terrestre sino también a afecciones que se produzca en la zona de servidumbre de protección, y los títulos competenciales que en la materia ostenta el Estado, en ningún caso lo ampara para una actuación sobre la franja de servidumbre de protección, pues la reacción y por tanto la adopción de un acto de ejecución frente a un acuerdo local que afecte a la servidumbre de protección corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud de sus competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y en su caso también de medioambiente.

Ya he venido señalando, al comentar los recursos de inconstitucionalidad formulados por el resto de Gobiernos Autonómicos, que No es el Estado, quien tras la funesta STC de 20 de marzo de 1997, puede asumir competencias en la regulación del título administrativo habilitante para realizar cualquier tipo de obra, por más que se encuentre en la ZMT, o en las servidumbres.

*II.6.- Inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera de la Ley 12/2013, por infracción de las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de ordenación del territorio y urbanismo contemplada en los artículos 148.1.3a de la Constitución y 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.*

Por último, en cuanto a la Disposición transitoria primera de la Ley 12/2013, para los recurrentes se llega incluso a introducir estándares urbanísticos y crear a esos efectos

VII. CONSIDERACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS ALTERACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

---

una nueva categoría de suelo asimilado al urbano, lo que, en su opinión, le está vedado como fundamentan a lo largo de este fundamento jurídico puesto que supone un ejercicio ilegítimo de unas competencias que no le corresponden, lo que debe reputarse contrario a la Constitución.

## **VIII. CONCLUSIONES**

En este último punto de mi Tesis Doctoral me considero obligado a sintetizar los resultados de mi investigación, de forma que sea fácilmente apreciable el resultado obtenido por este trabajo de investigación, producto de la demostración de la hipótesis de partida, planteada al inicio de este trabajo en la Introducción del mismo, esperando que mediante estas conclusiones alcance el lector de las mismas, la percepción de que se ha conseguido lograr demostrar los puntos trazados como objetivos al iniciar nuestro trabajo de investigación.

No pretendo ni voy a realizar un simple resumen de los capítulos expuestos, sino que trataré de exponer los resultados más significativos de esta investigación, evidenciando cómo se han obtenido los citados resultados.

Una vez expuestos en la introducción de esta tesis las bases del estudio sobre los que se ha centrado la investigación, pasemos sin más a analizar los resultados y conclusiones obtenidos a través de cada uno de ellos.

Con respecto al análisis de los principales hitos legislativos que han regulado la materia, diremos que he tratado de exponer la evolución histórica del derecho positivo español que de una u otra manera ha incidido sobre las costas, desde las primeras instituciones contempladas en el Desecho Romano, Las Partidas hasta nuestros días. Dentro de este estudio se pone de manifiesto como fruto de nuestra investigación, que uno de los principales conceptos que han incidido de una forma transcendental en la ordenación de la zona litoral, es sin duda el concepto de dominio público, por lo que se han expuesto los principales hitos legislativos que han regulado el concepto de dominio público, y que han tenido sus consecuencias sobre la zona litoral, de forma que han sido objeto de estudio las legislaciones de Aguas, Puertos, Código Civil, Ley de costas de 1969 hasta llegar a la solución recogida en la CE. Aquí nos encontramos con **la**

**primera de las conclusiones a** la que llega esta Tesis, y es que dadas las tan especiales características del espacio del territorio que nos ocupa, el mismo está sometido a un régimen de especial protección que hace que se le incluya en parte dentro de esos bienes pertenecientes al dominio público, de los que como sabemos se predica un especial régimen de protección que se plasma entre otros en su inalienabilidad, su imprescriptibilidad y su inembargabilidad.

Además de ese estudio de la normativa reguladora del dominio público, y tras ello se acomete uno de los puntos que he considerado más atractivos de mi investigación, y si bien es cierto que el mismo no podemos considerarlo como uno de los principales objetivos de la misma, he de reconocer que ha sido una labor del todo gratificante para este investigador. Me refiero al que era absolutamente necesario estudio, para poder mejor comprender la realidad de los municipios del litoral, de la normativa turística, que de una forma clave ha tenido, y sigue teniendo, una influencia innegable sobre los municipios turístico-costeros. Recordemos que los más de cuarenta y siete millones de habitantes de nuestra Patria, se encuentran repartidos, en su mayor parte (exceptuando lógicamente la zona de Madrid), a lo largo de los casi ocho mil km lineales de costa, y en muchos casos en esos denominados municipios turístico-costeros. A medida que se avanzaba en la investigación de la normativa general que afectaba a los municipios del litoral, tuve la oportunidad de ver cómo iban surgiendo cada vez más problemáticas sobre la estrecha franja de terreno objeto de investigación, siendo una de las más relevantes la que se refiere a la normativa relacionada con temas turísticos, por lo que fueron paulatinamente incorporadas a mi estudio, como parte importante del mismo. Por todo ello tenemos que señalar que este trabajo se ha estructurado en gran medida en base a los resultados que iba aportando la propia investigación, diseñando así los capítulos con los contenidos que he considerado más relevante para lograr los objetivos de la investigación. Dentro de este apartado se pretendía y espero haberlo logrado, demostrar la tesis de que pese a lo que parece ser la corriente mayoritaria en estos momentos, consistente en denostar implacablemente el denominado “turismo de Sol y Playa,” y la ordenación urbanística de aquellos municipios que han experimentado un gran desarrollo al amparo del crecimiento del sector turístico , sostenemos en esta tesis, que

pese a las citadas críticas, las cosas no se hicieron tan mal, y en muchos casos pueden ser verdaderos ejemplos de planificación y ordenación urbanística, como es el caso de muchos de los municipios de nuestra Costa Blanca, y en especial del municipio de Benidorm, pionero de la ordenación urbanística, que se adelantó a su tiempo con la redacción de un planeamiento llevado a cabo bajo la dirección de PEDRO BIDAGOR, redactado antes incluso de que se llegara a aprobar la primera Ley del Suelo de 1956, redactada fundamentalmente por éste. Ciertamente es que en muchos de estos supuestos nos encontramos con playas masificadas, pero también lo es que con ello se permita a un mayor número de personas gozar de unas merecidas vacaciones, pues es obvio que no todo el mundo goza de los medios necesarios para adquirir una villa rodeada de jardines en la Costa Azul. Aunque como decíamos no es objeto principal de la Tesis, sí que he considerado muy ilustrativo el estudio de las cifras económicas que se contienen, fruto de una investigación y recopilación de datos en muchas ocasiones directamente de los ayuntamientos u organismos responsables. De esos datos económicos, facilitados en este caso por el área económica del ayuntamiento de Benidorm, señalamos en nuestro trabajo que los ingresos apartados a la Economía nacional por la actividad turística de este municipio, vienen a suponer un 1% del PIB nacional. De aquí la **segunda conclusión** que obtenemos de nuestro estudio, y es que pese a las duras críticas que recibe este tipo de turismo, y la ordenación urbanística llevada a cabo en ellos, nos encontramos con una planificación, en muchos casos bien ordenada, y que siguen constituyendo, guste o no, una verdadera “gallina de los huevos de oro”, de nuestra economía, creando gran riqueza e innumerables puestos de trabajo. Pero atención, obviamente no es objeto de mi Tesis sostener que los municipios de la Costa Blanca, u otros similares a los que incesantemente se les acusa de turismo de segunda o turismo masificado, son mejor destino o peor, que la montaña o los municipios con playas con poco desarrollo. No es esa mi pretensión ni mucho menos, sino que lo pretende mi tesis es demostrar que muchos de estos municipios, y como ejemplo se cita a Benidorm, fueron fruto de una ordenación jurídico urbanística ejemplar, lógicamente mejorable, pero ejemplar en definitiva, como ya se puso de manifiesto en los dos tomos de la obra del sociólogo urbanista MARIO GAVIRIA, “Benidorm Ciudad Nueva”, publicada en 1973, donde ya

reconocía que pese a los defectos detectados, el Plan General de Benidorm, con sus ordenanzas de edificación, con su adelantado trazado urbano, sus previsiones de grandes avenidas estructurantes fue, y yo considero sigue siendo, un modelo de planificación urbanística.

Junto a los datos de carácter económico que considero vienen a sustentar en gran medida la tesis que acabo de plantear, se ha realizado un detallado repaso de la ya mencionada normativa relacionada con la temática turística. Comenzamos nuestro recorrido por los Planes Especiales de protección del turismo contemplados en la propia Norma Mater de nuestro Derecho Urbanístico, la Ley del Suelo de 1956, analizando posteriormente los instrumentos de ordenación planteados por la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 28 de diciembre de 1963, finalizando con el Decreto 3787/1970, de 19 de diciembre, sobre requisitos mínimos de los alojamientos turísticos, que tuvo gran influencia práctica, no tanto en la ordenación, como en la propia edificación de este tipo de edificaciones turísticas.

Siguiendo con la normativa estudiada, nos dedicamos a analizar la legislación sobre ordenación jurídico urbanística propiamente dicha del litoral, rebuscando entre sus antecedentes más destacables, como lo fueron la Ley de 24 de julio de 1918 sobre el proyecto de paseo Marítimo de Barcelona, (que posibilitaba su aplicación a otros municipios,), las leyes de ordenación de la Playa de San Juan, dictadas durante la II República, nuevamente la Ley del Suelo de 1956, y por supuesto la Ley de Costas de 1969 etc. Tras la exposición de todas esta legislación, llegamos a la **tercera de nuestras conclusiones**, que se desarrolla ampliamente en el capítulo IV de esta Tesis, que va a constituir, a mi modo de ver, y es uno de los objetivos que pretende demostrar la Tesis, el mayor problema de la ordenación de esta franja de terreno. Me estoy refiriendo por supuesto al grave problema de encontrarnos ante un suelo sobre el que confluyen multitud de intereses, económicos, militares, de protección paisajística y ambiental, materia portuaria etc., materias en muchas de las ocasiones divergentes, intereses que para colmo corresponde defender en la mayoría de las ocasiones incluso a

Administraciones distintas, Estado y municipios primero, y tras la entrada en vigor de nuestra Norma Fundamental, también las CCAA, con lo que se complicó tremendamente el problema. Por ello en mi tesis, tras exponer esa disparidad de órganos competentes y esa evidente controversia competencial, tanto antes de la CE, como la situación actual, se sostiene que el verdadero problema real para lograr una adecuada ordenación del litoral, es precisamente la falta de una auténtica coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones y organismos con competencias que inciden de una u otra forma sobre esta tan peculiar franja de terreno costeros.

Esta controversia competencial es tan transcendente que su estudio se extiende no únicamente en el Capítulo IV que lleva por título “*Competencias Concurrentes*”, sino que me veo en la obligación de abordarlo en capítulos posteriores, pues por desgracia sigue manifestándose aún hoy en día como el gran problema de la ordenación urbanística de los municipios del litoral. Tanto es ello así, que se volverá a estudiar al introducirnos en la que fue una muy polémica ley, la Ley de Costas de 1988, que tras ser recurrida ante el TC originó la STC 149/1991, que fundamentalmente resuelve los problemas de una posible inconstitucionalidad, por cuestiones meramente competenciales, fundamentalmente entre Estado y CCAA, aunque también se planteaban problemas con los municipios y la supuestamente constitucionalmente consagrada Autonomía Local.

Como ya he señalado, uno de los objetivos de la Tesis era demostrar no sólo que ese había sido el problema de la legislación tradicional, sino que hoy en día sigue siéndolo. En ese sentido reviste gran importancia en el cuerpo de la Tesis, el comentario a la recentísima STC 57/2015 de 18 de marzo recaída con relación al recurso de inconstitucionalidad planteado contra una Ley autonómica , concretamente la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, por la que se aprobaba el Plan de Ordenación Litoral de Cantabria. Esta STC pone de manifiesto lo sustentado en la Tesis, es decir que seguimos cometiendo los mismos errores sesenta años después, al no ser capaces de coordinar la regulación, en este caso legislativa de la zona que estudiamos. A mayor abundamiento, y



sustentando aún más mi tesis, también me he permitido realizar un resumen y comentarios del Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Nación contra la Ley 2/2012 de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, con relación a temas competenciales que afectan a la zona litoral. Por último forma también parte de la Tesis, y de nuevo viene a apoyar lo que ahora afirmamos, un pormenorizado estudio de los cinco recursos de inconstitucionalidad planteados por el grupo socialista en la oposición, y por las CCAA de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, y Cataluña, contra la Ley Estatal 2/12012 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas de 1988, Aquí se vuelve a reforzar nuestra tesis, Es decir ya sea el Estado el que legisle, ya sean las CCAA, en la materia que comentamos siempre acaban surgiendo los problemas competenciales, que dada la falta de coordinación y necesaria cooperación que viene exigiendo desde años atrás la jurisprudencia del TC, terminan en el planteamiento de recursos de inconstitucionalidad.

Al referirme al problema competencias en líneas anteriores de estas conclusiones, ya he adelantado la otra normativa que ha sustentado gran parte de mi estudio, es decir la Ley de Costas de 1988, y la reciente Ley 2/2013, que como luego diremos, ha supuesto importantes modificaciones sobre la Ley de 1988.

Tras haber expuesto la principal legislación que ha sido objeto de análisis y que como vemos nos ha permitido ir señalando las primeras conclusiones de mi tesis, me referiré ala segunda de las partes de este trabajo que ha sido objeto de estudio para la realización de la Tesis. Obviamente me estoy refiriendo al estudio de las diferentes posturas doctrinales. Se ha tratado de realizar una exposición de los trabajos que han aportado a lo largo de la historia legislativa que nos ocupa una muy abundante bibliografía, tanto con relación a la problemática competencial que ya hemos referido, como a los aspectos más significativos del contenido normativo de la legislación, tanto la referida a la protección del dominio público, como a la relativa legislación turística, así como la propiamente reguladora de ordenación de la zona litoral, y el especial régimen jurídico que se establece tanto en los bienes comprendidos en el dominio

público marítimo terrestre, así como el de los bienes de las zonas próxima a él, Ley de Costas de 1967, Ley de Costas de 1988, así como su reciente modificación operada por la Ley 2/2013, que acabamos de citar unas líneas más arriba. Ciertamente es muy prolífica la bibliografía sobre estas materias, que me han permitido la lectura de infinidad de artículos científicos, y publicaciones monográficas sobre esta problemática, lo que me ha ayudado sin duda, a mejor comprender los problemas suscitados, y las respuestas dadas por los diferentes legisladores, la problemática a la que se pretendía dar solución, las motivaciones de las respuestas facilitadas, la problemática jurisprudencial recaída en torno a ellos etc. Tras su lectura y estudio se llega a la conclusión de que la Doctrina se ha encontrado dividida con respecto a las soluciones aportadas por las diferentes leyes, en especial por la Ley de costas de 1988, y más recientemente por la más próxima en el tiempo Ley 2/2013 de Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas de 1988.

Como ejemplo de polémicas suscitadas se comenta en la Tesis la sostenida entre LEGUINAVILLA Y MARIO CONDE con relación a la posibilidad de mantener enclaves de titularidad privada dentro de la ZM. En este sentido del primero se pueden estudiar sus artículos “*Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*”, Revista de Administración Pública, nº 65, Madrid, 1971, págs. 59-98. O también “*La defensa de uso público en la zona marítimo terrestre*”. Revista Española de Administración Pública, nº 2, Madrid, 1974. Véase también al respecto “*El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero*” Revista de Administración Pública nº 167, mayo-agosto, Madrid, 2005. En este último trabajo Leguina defiende que la Ley de 1969 ha roto decididamente con el planeamiento demanialista clásico según el cual propiedad y uso del litoral eran dos términos de una misma realidad jurídica, de tal manera que sólo había uso común donde previamente había dominio público (Vid CLAVERO AREVALO, M. F. “*La inalienabilidad del dominio público*”, Revista de Administración Pública, núm. 25, págs. 11-84. Frente a estas tesis defensoras del proceso expansionista del demanio MARIO CONDE sostiene la posibilidad del mantenimiento de los llamados enclaves de titularidad privada. Puede

verse de este autor, su artículo El Pretendido uso Público de las Playas y Zona Marítimo Terrestre de Propiedad Particular, RAP num 73, 1974.

Al margen de polémicas, lo que sí parece cierto es que hoy en día la Doctrina mayoritaria se muestra a favor de la postura que defiende la expansión de la zona marítimo terrestre, en especial tras la entrada en vigor de la LLC 1988, que como se ha visto en uno de los en el Capítulo V de la Tesis es un claro fruto de un proceso demanializador. Pese a ello me veo en la obligación de expresar que no estoy de acuerdo con la mayoría de la Doctrina en este aspecto, como claramente se desprende de la lectura de mi Tesis, pues no puedo aceptar sin más, las exposiciones que se realizan por parte de esa Doctrina mayoritaria cuando pretenden mostrar a los propietarios de suelos en la zona marítimo terrestre, cuando menos como unos agresores contra el interés general, que han ocupado sin derecho unos bienes que supuestamente por naturaleza, pertenecen al dominio público. El proceso demanializador que se operó por la LC de 1988 me parece del todo cuestionable, y por más que la STC 149/1991 consagrara en su día la mayor parte del contenido de aquella polémica ley, me resisto a no manifestar lo que considero aberraciones jurídicas, como lo es el hecho de que por un simple acto administrativo, el deslinde, se pueda privar de la propiedad de un suelo a sus legítimos titulares, transformando su derecho de propiedad en una concesión a treinta años. Es cierto que hoy en día parece ser políticamente incorrecto defender la postura de aquellos que se alzan contra la privación de sus propiedades en virtud de un deslinde administrativo, que en muchas ocasiones es llevado a cabo con criterios aplicados por los técnicos de las distintas demarcaciones de costas, que cuando menos pueden ser calificados de poco racionales. Sin embargo mi tesis sostiene precisamente esto, y por ello desde la misma se apoya la reforma operada por la Ley 2/2013, en la medida que como la propia ley reconoce, trata de solucionar parte de estas transformaciones de un derecho de propiedad, en una concesión, al igual que la medida de alargar los plazo de las citadas concesiones y permitir, en su caso, la transmisibilidad inter vivos de las mismas. . En este sentido he de reconocer que las publicaciones que refiero en la tesis, como el monográfico sobre el nuevo reglamento de 2014, publicado en el Núm 295 de

la RDU (enero/febrero 2015) o la obra La Nueva Regulación de las Costas INAP , Junio 2014, son muy críticas con la Ley 2/2013, pese ello esta **otra de las conclusiones de mi Tesis es que era necesario revisar los criterios de la LC 1988**, en exceso demanializadores, para tratar de arreglar, al menos en parte, algunas de las situaciones que han sufrido los propietarios de suelo que se han visto, desde la entrada en vigor de la LC 1988, privados sin más de su propiedad. En la parte final de mi tesis, al estudiar los cinco recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 2/2013, se reproduce el devastador Informe Auken, del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, mostrándose muy crítico con la privación sufrida por parte de ciudadanos europeos sus legítimos derechos de propiedad de inmuebles en la costa española, a raíz de los deslindes operados desde la entrada en vigor de la LC 1988. Este informe justifica en gran medida la reforma de 2013. Por ello mi tesis apoya en su conjunto las medidas introducidas por la Ley 2/2013, si bien, como se explica al estudiar los cinco recursos de inconstitucionalidad, parte de la misma será seguramente declarada inconstitucional, por haber invadido competencias autonómicas o locales, como la suspensión de actos locales por parte del delegado del Gobierno.

Si dejamos atrás lo referido a la doctrina, y nos referimos a otras de las bases que han contribuido a la realización de esta tesis, nos centremos en lo relativo al estudio de la abundante jurisprudencia de la materia. Se ha intentado escapar de un excesivo relato de sentencias sin más, para tratar por el contrario de seleccionar aquellas que verdaderamente han sido ilustrativas de la materia que estudiamos. La jurisprudencia cuidadosamente seleccionada sirve de instrumento para la obtención de las conclusiones que hemos ido exponiendo a lo largo de este capítulo que cierra mi Tesis. Así muchas de ellas se centran en resolución de problemas competenciales, como la célebre STC 77/1984 sobre la ordenación del Puerto de Bilbao, destacando por supuesto la que es objeto de un mayor análisis, la STC 149/1991 de 4 de Julio, que resuelve sobre la inconstitucionalidad planteada con relación a la LC 1988, Más reciente es la STC

57/2015 de 18 de marzo de 2015, que es igualmente estudiada en extenso en el Capítulo IV de la Tesis, y que pone de manifiesto, como ya señalamos, que el problema competencial en nuestros días dista mucho de haber sido solucionado, en este caso con relación al Plan de Ordenación Litoral de Cantabria. A lo largo de nuestra investigación también nos referimos a la que entiendo nefasta Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo de 1997 que al declarar la inconstitucionalidad de más de 200 artículos del TRLS de 1992, nos avocó a la caótica situación actual del urbanismo español, con diecisiete legislaciones autonómicas diferentes, más las aplicables a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, sentencia que desarboló el sistema jurídico de un urbanismo consagrado desde la LS de 1956, originando una legislación autonómica a mi modo de ver, pobre, farragosa en exceso, con un ánimo exacerbado de diferenciarse de las otras legislaciones autonómicas, copiándose en muchos casos las unas a las otras etc....

Además de la legislación que aborda temas competenciales, la mayor parte de la jurisprudencia estudiada se centra en los problemas derivados de la legislación de costas, y especialmente la que se centra en la problemática generada con los derechos de los propietarios de suelos en esta franja de terreno que ahora estudiamos, ya en el caso de los comprendidos dentro de la ZMT, como los afectados por las limitaciones legales derivadas de las servidumbres. **Aquí aparece otra de las conclusiones** de mi Tesis, y es la evidente interacción que se deriva de la legislación de costas sobre el planeamiento urbanístico que trata de ordenar los municipios del litoral, que verán en la mayoría de las ocasiones limitadas sus posibilidades de ordenación, en base al cumplimiento de las limitaciones derivadas de a la legislación protectora de esta zona litoral, y con ello, imponiendo restricciones sobre los derechos de los propietarios del suelo afectado, lo que como decíamos, ha dado lugar a infinidad de sentencias. Espero que la jurisprudencia seleccionada sea suficientemente esclarecedora de la situación.

Para concluir, tan sólo referir que junto a todo ello, también he realizado una labor que podríamos denominar “de campo”, al acudir directamente a organismos como ayuntamientos y la propia Dirección general de Costas, o el propio TC, a fin de

## VIII.CONCLUSIONES

---

complementar la documentación, y obtener de forma directa datos oficiales con los que complementar mi investigación, como lo han sido los datos económicos que se reflejan al exponer la regulación e importancia de los municipios turístico costeros.

En definitiva las conclusiones a las que ha llegado mi Tesis son:

**Primera:** Nos encontramos ante la ordenación urbanística de unos municipios que dadas las especialidades de la franja de terrenos en que se encuentran, se han encontrado siempre, desde el Derecho Histórico, a nuestros días, afectados por una especial protección, ya sea por quedar incluidos en el dominio Público, bien por quedar afectados por limitaciones derivadas de servidumbres, todo ello para salvaguardar su integridad.

**Segunda:** Pese a las constantes críticas que hoy en día sufren los municipios del denominado turismo de “sol y playa”, en mi tesis se sostiene que muchos de esos municipios en realidad constituyeron un verdadero modelo de ordenación y planificación urbanística, en muchos casos adelantándose a su tiempo. En este sentido se estudian algunos datos del sector turístico de la Costa Blanca, y el ejemplo de Benidorm, refiriéndonos a su Plan General, redactado por PEDRO BIDAGOR, quien redactaría después la primera de nuestras leyes del suelo, la LS de 1956. Se demuestra cómo, pese a las críticas, (considero muchas veces emitidas sin conocimiento de causa), los especialistas en la materia, como MARIO GAVIRIA, han defendido este modelo a nivel de ordenación, de planificación urbana, sociológico, y económico, como lo hacen GAVIRIA y su equipo en la obra de dos tomas Benidorm Ciudad Nueva, publicada en 1973. Por lo que respecta a los datos económicos, y si bien este tema como tal no es objeto principal de estudio, sí considero conveniente hacer mención a que según los datos facilitados en mi investigación de campo, en el mismo ayuntamiento de Benidorm, los ingresos aportados por el municipio representan aproximadamente el uno por ciento del actual PIB

**Tercera:**Tras la lectura de la Tesis queda claro que el problema que siempre ha

aquejado a la ordenación urbanística de los municipios del litoral, ha sido la confluencia sobre los mismos de intereses en muchos casos divergentes, como los de protección del demanio público, factores económicos, tanto turísticos como industriales, ambientales, de defensa nacional, puertos etc., que además de ser divergentes entre sí, además en muchas ocasiones encuentran encomendada la defensa de los mismos, a organismos pertenecientes a diferentes administraciones, en un principio, y antes del llamado Estado de las Autonomías, a nivel Estatal, y local, para agudizarse en problema tras la aparición de las CCAA.

Se demuestra a lo largo de la Tesis cómo es este el mayor problema que impide en muchos casos la correcta ordenación de estos municipios, pues la propia normativa que se ha de aplicar, suele ser antagónica, invadiéndose competencias de unos y otros, derivando todo ello en un caos legislativo. Como muestra de lo que acabamos de señalar se recogen algunas de las Sentencias del TC que han abordado esta problemática, desde la célebre STC 77/1984 sobre la ordenación del Puerto de Bilbao, destacando por supuesto la que es objeto de un mayor análisis, la STC 149/1991 de 4 de Julio, que resuelve sobre la inconstitucionalidad planteada con relación a la LC 1988 o la más reciente STC 57/2015 de 18 de marzo sobre el Plan de Ordenación de Cantabria, sin olvidarnos de la que considero funesta STC 61/1997, que ha sido la causante del desmoronamiento del afianzado sistema legislativo urbanístico español, dando lugar a la aparición de esas diecisiete legislaciones autonómicas, que cuando menos podemos tildar de manifiestamente mejorables. Con mi Tesis trato de demostrar que es la falta de coordinación entre las diferentes administraciones la que genera esta lamentable controversia competencial. En este sentido y para demostrar la persistencia del problema en nuestros días, se analizan en mi investigación, además de la Jurisprudencia que acabamos de citar, el contenido de los cinco recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 2/2013, en que se ponen de manifiesto la invocadas invasiones competenciales que supuestamente ha cometido el Estado, en contra de las competencias estatales, como municipales, vulnerándose con ello también, si se estimara por el TC, la supuestamente consagrada constitucionalmente autonomía local.

**Cuarta:** Otra de las conclusiones más destacables de nuestra investigación es la que muestra como el concepto de dominio público ha sido fruto en los últimos años de un proceso de notable expansión, que se muestra con toda su intensidad en la aprobación de la LC 1988. Mi tesis se muestra crítica con la idea que parece haberse impuesto en los últimos años de defensa a ultranza de ese proceso demanializador de los bienes pertenecientes a estos municipios del litoral. No defiende una privatización del dominio Público de la ZMT, sino que lo que considero es que se tenían que revisar los conceptos de la LC de 1988, pues no considero acertada la solución que adoptó la citada Ley, por la cual muchos propietarios se han visto privados de sus propiedades afectadas por los nuevos deslindes practicados desde la entrada en vigor de aquella LC 1988, sin una verdadera compensación indemnizatoria, sustituyéndose su derecho de propiedad por una concesión sobre los bienes que legítimamente habían adquirido, incluso amparando su título por sentencias judiciales firmes. En este sentido se incorpora a la tesis el demoledor Informe Auken, del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, mostrándose muy crítico con la privación sufrida por parte de ciudadanos europeos sus legítimos derechos de propiedad de inmuebles en la costa española, a raíz de los deslindes operados desde la entrada en vigor de la LC 1988. Es por todo ello que desde mi tesis se apoyan algunas de las medidas de la modificación operada en la LC 1988, por la Ley 2/2013.

**Quinta:** Por último señalar que de la Tesis se desprende igualmente que el planeamiento urbanístico de los municipios del litoral se encuentra muy limitado por la legislación de costas, debido a las restricciones que se imponen a la propiedad de los suelos comprendidos en la franja de terreno litoral que ahora se estudia, bien por verse incluidas en el demanio público, bien por quedar sometido a las servidumbres derivadas de la Ley de Costas, lo que constriñe notablemente la discrecionalidad del planificador.



**BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO MOYA, F., “*Sobre las aguas de dominio Público y de Dominio Privado*” Revista de Administración Pública, nº 4 ed. Centro de Estudios Políticos y Administrativos Madrid, 1992.

ALVAREZ MERINO, J, “*A propósito de los planes de ordenación en las playas*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 86 Madrid, 1984

ARROYO GARCÍA, J. “Las limitaciones y servidumbres públicas en el Derecho Administrativo Español”, Editorial Aranzadi, 1982.

BASSOLS COMA, M. “Las obras públicas y el Urbanismo: Los Actos de uso del Suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado”. Editorial MOPTMA, 1994.

BOUZA ARIÑO, O, “*Ordenación del territorio y turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde*

*la ordenación del territorio).*” Ed. Atelier, Barcelona, 2006.

BOUZA ARIÑOM O, “*Planificación turística autonómica*”, Ed. Reus, Madrid, 2007.

BOUZA ARIÑO, O, “*La Ordenación Jurídica de los espacios turísticos*”, Revista Aragonesa de Administración Pública, pág 453.510, Zaragoza 2006.

BUISAN A., “*Principales determinantes de los ingresos por turismo*”, Banco de España, Servicio de Estudios Documento de Trabajo nº 9502, Madrid, 1995.

CHINCHILLA PEINADO, J. A, “*La nueva regulación del deslinde de la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y el Real Decreto 876/2014, de 10 de Octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas*” monográfico de la RDU núm. 295.

CONDE CONDE, M.: “*El pretendido uso público de las playas y zona marítimo terrestre de propiedad particular*”, Revista de Administración

Pública núm. 73, Madrid, 1974.

CLAVERO AREVALO, J.M. “*La inalienabilidad del dominio público*” Revista de Administración Pública, núm. 25, Madrid, 1958

DIAZ FRAILE, J.M “*El dominio público marítimo terrestre. Exégesis y cometario del título primero de la ley 22/1988 de 28 de julio, de costas*” ed. - Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de estudios hipotecarios, Madrid, 1989.

DOMÍNGUEZ MOLINER, F. “*Derecho Administrativo y legislación turística*”, Colección de Estudios Turísticos, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

ENTRENA CUESTA, R. “*Dictamen acerca de la aplicación de los artículos 32 y 42 de la LS y OU de 12 de mayo de 1956 en la tramitación de los planes de Ordenación Urbana de centros de interés turístico nacional*”, Revista Derecho Urbanístico, núm 13, pág 75 y ss., Madrid .

ELIZANDE Y AYMERICH, P, “*Anuario de Derecho Civil*” 1-3, 1978,.

FORNESA RIBO, R. “*Eficacia del Título Hipotecario sobre Parcela de la Zona Marítimo Terrestre*”, Revista de Administración Pública, núm. 46.

GARCÍA ARANA, E. “*La Ley 2/2013 de Protección y Uso sostenible del litoral: Las “soluciones singulares” y las nuevas medidas relativas a riesgos naturales en la costa*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 295, enero-febrero (2015).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “*Apuntes de Derecho Administrativo*”, Tomo I, pág. 154 Madrid, 1977

GARCÍA PÉREZ, M. “*Reforma de la Ley de Costas: Un lobo con piel de Cordero*”, Revista el Cronista del Estado Social y democrático de Derecho, núm. 31, octubre 2012

GARCIA PEREZ, M. “*La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas*

de 1988. *A propósito del deslinde de acantilados*” RAP, núm. 169, 2006.

GOMEZ QUINTANA, P  
“*Competencias concurrentes en la zona marítimo-terrestre*”, Madrid, Ministerio de Gobernación, 1963

GONZÁLEZ-BERENGUER  
URRUTIA, J.L “La ley de Costas. Las construcciones Futuras”, RDU núm. 118, mayo-junio de 1990.

GONZÁLEZ-BERENGUER  
URRUTIA, J.L “La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 relativa a la Ley de Costas” RDU núm 125. Octubre \_Diciembre 1991

GONZALEZ PÉREZ, J Y GONZALEZ NAVARRO, F. “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” Editorial Civitas, Madrid 1997.Tomo II.

LEGUINA VILLA, J. “*Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*”, Revista de Administración Pública, nº 65, Madrid, 1971.

GONZÁLEZ SALINAS, JULIO  
“Régimen Jurídico actual de la propiedad en las costas”. CIVITAS, Madrid, 2000.

LEGUINA VILLA,J. “*La defensa de uso público en la zona marítimo terrestre*”. Revista Española de Administración Pública, nº 2 , Madrid, 1974

LEGUINA VILLA, J. y DESDENTADO DAROCA, E. “*El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero*” Revista de Administración Pública nº 167, mayo –agosto, 2005.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, S., “*La elaboración d la Ley de Aguas de 1876.*” Revista de Administración Pública nº 32, ed. Centro de Estudios Políticos y Administrativos Madrid, 1960.

MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I.  
“*¿Concesiones de uso común general del demanio costero? Comentario de la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 16 de enero de*

1997”, Revista Española de Derecho Administrativo nº 99, Madrid, 1998,

MARTÍNEZ ESCUDERO, “*Las playas como bienes de dominio público. Especial referencia a los enclaves de propiedad privada*”, «REVL» (167), 1980

MARTÍNEZ ESCUDERO, L. “*Playas y Costas*”, Ed. Montecorvo, Madrid, 1985

MEILAN GIL, J.L. “*El dominio público natural en la legislación de costas*”. Revista de Administración Pública , núm 139, enero-abril , Madrid 1996

MEILAN GIL, J.L. , “*El concepto de dominio público marítimo terrestre en el Proyecto de la Ley de costas*”, en REDA núm 59, Madrid, 1988.

MEILAN GIL, J.L. “*Dominio público y protección del litoral. La Ley de Costas veinte años después*”, en VV.AA dirigido por GARCÍA PEREZ, M. Y SANZ LARRUGA F.J., “*Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*” Observatorio del Litoral,

2009, pág. 105 y ss.

MENENDEZ REXACH, A, “*La Ordenación de las Playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes*” Revista de Derecho Urbanístico, núm. 76, Madrid 1982

MENÉNDEZ REXACH, A. “*Definición Legal de la Rivera del Mar: Las Novedades del Reglamento de Costas*”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 295, Madrid, enero-febrero 2015.

MENENDEZ REXACH, A “*La nueva identificación de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre y su régimen de protección para un uso sostenible del litoral. En especial, la servidumbre de protección*” Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 295, enero-febrero, Madrid 2015.

MORELL OCAÑA, L. “*La concesión de marismas y el art 126 de la Ley de Patrimonio del Estado*” Revista de Administración Pública, núm. 68.

MORENO CANOVES, A, "*Régimen Jurídico del Litoral*", edit. Tecnos, Madrid, 1990.

NÚÑEZ LOZANO, M, C., "*La Reforma de la Ley de costas de 2013*". Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia 2013.

ORTEGA GARCIA, A. "*Aplicación de la Ley del suelo a la tramitación de Planes de Ordenación Urbana de Centros Turísticos*", Revista de Derecho Urbanístico

PARADA VAZQUEZ, R. "*Derecho Administrativo III (Bienes Públicos y Urbanismo)*". Editorial Marcial Pons Barcelona, 2012.

PÉREZ PÉREZ, E., "Disposiciones Decimonónicas sobre las Aguas. Ley de 1879. Hitos históricos de los Regadíos Españoles." Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1992  
privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar", Revista de Administración Pública, nº 65, Madrid, 1971.

PORTO REY ENRIQUE. "Las Normas de Protección y Utilización del Dominio Público Marítimo Terrestre en la ley de Costas e Incidencia Sobre Ellas de las Sentencias del Tribunal Constitucional, RDU núm 125. Octubre- Diciembre 1991

POVEDA DÍAZ , M.T, "*La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística*", RDU núm. 115, Madrid, 1989

POVEDA DÍAZ, M.T "Estudio sobre las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 22/1988 de Costas y el reglamento general para su desarrollo y aplicación" RDU núm. 125, 1991.

RODRÍGUEZ MORO, N. "*Las diversas competencias que concurren en la zona marítimo terrestre*", Revista Administración Pública. Núm. 52, Madrid, 1967.

RODRÍGUEZ MORO, N. "*La propiedad privada en la zona marítimo terrestre*" REVL, Madrid, 1968

RODRÍGUEZ OLIVER, J.M “*Ley de Costas y Propiedades Particulares*”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 6, Madrid, 1975.

SAINZ MORENO, F, en “*Término municipal y dominio marítimo*”, Separata del artículo publicado en el número 112 de la Revista de Administración Pública, Madrid, enero-abril 1987.

SAINZ MORENO, F. “*Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre.*”, Ed. Revista de Administración Pública, septiembre-diciembre, Madrid, 1982

SAINZ MORENO, F. “*Domino Público Estatal de las Playas y ZMT*”, Revista de Administración Pública núm. 99, Madrid 1982

SAINZ MORENO SAINZ MORENO, F. “*Dominio público, bienes comunales, Patrimonio del Estado y patrimonio Nacional: art 132 CE*” en la obra colectiva “*Comentarios a la Constitución Española de 1978*”,

dirigida por OSCAR ALZAGA, Madrid, Cortes Generales.1996-1999” Tomo X.

SANCHEZ DE LAMADRID., C.<sup>1</sup> “*Comentarios a la Ley de Costas*”. Ed. Copicentro, Madrid, 1989.

SANTAELLA LOPEZ, M . “*Problemas Urbanísticos en los Municipios Turísticos*”.\_Primera semana de derecho urbanístico dl ICAI

SERRANO GUIRADO “*Planificación territorial y planificaciones sectoriales. Consideración especial del sector turístico.*” Ed. Ministerio de la Vivienda, 1965.

TORRES ALFONSEA, F.J., “*Cuarenta Años de leyes de costas en España 1969-2009*”, Revista de Investigaciones Geográficas nº 52, Ed. Instituto Interuniversitario de Geografía de la Universidad de Alicante, Alicante, 2010.

VERA FERNÁNDEZ SANZ, A “*El derecho a edificar mediante licencia en el dominio marítimo*”, Comunicación al XLVII Seminario de Investigación IEAL, Pamplona, Noviembre, 1975.

VERA FERNÁNDEZ SANZ, A “*Guión, problemática y propuestas, en el XXXII Seminario de Investigación sobre problemática jurídico administrativa y municipal sobre la zona marítimo terrestre*”, IEAL, Cádiz, 1972.

VERA FERNÁNDEZ SANZ, A. “*La Ordenación de playas y otros espacios costeros*” Revista española de Derecho Administrativo, nº 27, Madrid, 1980.

VV.AA (dirigido por PÉREZ GÁLVEZ, J.V., “*El nuevo Derecho de Costas*”, ed. La Ley, El Consultor, Madrid, 2014.

VV.AA, dirigido por DAVID BLANQUER, “*Ordenación y Gestión del territorio turístico*”, ed. TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2002.

VV.AA, “*Ordenación turística de la Comunidad Valenciana*”, Generalidad Valenciana, Agencia Valencia del Turismo.

VV.AA “*Turismo*”, Revista Valenciana D’Estudis Autònomic n° 13, marzo, 1992, Generalitat Valenciana.

Anales de la abogacía General del Estado número 2008, enero de 2010,  
Anales de la Abogacía General del Estado número 2001, enero de 2003, 29 de junio de 2001

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

EDITORIAL ARANZADI (web en línea) disponible en Internet en <http://aranzadi.digital.es>

LEGIO [http:// Noticias Juridicas.com](http://NoticiasJuridicas.com)

DIALNET <http://dialnet.unirioja.es>

COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID [http:// icam.es](http://icam.es)

COLEGIO DE ABOGADOS DE VALENCIA <http://icav.es>



**JURISPRUDENCIA**

- STC 57/2015, de 8 de marzo.
- STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 A
- STC, 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7
- STC 46/2007, FJ 7
- STC 31/2010
- STC 164/2001, de 11 de julio
- STC 168/2004, de 21 de octubre, FJ 7
- STC 14/2007, de 18 de enero, FJ 3
- STC 227/1988, de 29 de noviembre (relativa a la Ley de Aguas).
- STC 56/86, de 13 de mayo de 1986
- STC 77/84, de 3 de julio de 1984.
- STS de 28 de febrero de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 6604/2003.
- STS de 20 de febrero de 2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 4127/2003.
- STS de 30 de junio 2006, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 2318/2003.
- STS de 21 de febrero de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso contencioso-administrativo núm. 62/2003.
- STS de 1 de febrero de 2006, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 7646/2002.
- STS de 12 de julio de 2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 3803/2002.
- STS de 5 de julio de 2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 1063/2002.
- STS de 21 de junio de 2005, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de casación núm. 4294/2002.
- STS de 9 de junio de 2004, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 1968/2002.

- STS de 15 de abril de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 6398/2001.
- STS de 2 de marzo de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación 1516/2001.
- STS, de 19 de Octubre de 2004.
- STS de 11 de diciembre de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de casación núm. 1967/2000.
- STS de 31 de diciembre de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de casación núm. 3066/1997.
- STS de 10 de junio de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de casación núm. 3579/1996.
- STS de 13 de julio de 2001.
- STS de 21 de junio de 2001, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 8898/1996.
- STS de 4 de junio de 2001, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de casación núm. 3867/1994.
- STS de 10 de febrero de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de casación núm. 5377/1994.
- STS de 28 de mayo de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de apelación núm. 8215/1990.
- STS de 4 de mayo de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de apelación núm. 6891/1990.
- STS de 3 de marzo de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), recurso de apelación núm. 3702/1990.
- STS de 16 de enero de 1997.
- STS de 28 de enero de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), recurso de apelación núm. 1434/1990.
- STS 22 de mayo de 1990
- STS de 29 de abril de 1988
- STS 28 de febrero de 1986

- STS 4 de noviembre de 1985
- STS 20 de septiembre de 1984
- STS (Sal 4ª) de 17 de marzo de 1980.
- STS de 30 de junio de 1979
- STS 13 de junio de 1979
- STS, Sala 4ª de fecha 17 de octubre de 1977.
- STS Sala 4ª de fecha 16 de diciembre de 1977.
- STS Sala 4ª de 24 de enero de 1974.
- STS Sala 4ª de fecha de 2 de octubre 1967.
- STSJ de Galicia, de 3 de diciembre de 1998, recurso contencioso-administrativo núm. 4095/1996.
- Sentencia Audiencia Territorial de Valencia de 18 de noviembre de 1964

**LEGISLACIÓN CONSULTADA**

- Constitución Española
- Código Civil
- Instituta, libro 2º
- Partidas de Alfonso X El Sabio
- Ley General de Aguas de 3 de agosto de 1866
- Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880
- Ley de Puertos de 19 de enero de 1928
- Ley de Aguas de 13 de junio de 1879
- Ley de 29 de diciembre de 1876
- Ley 29/1985, de 2 de agosto de Aguas.
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Ley 2/2004, de 27 de septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.
- Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio de Galicia.
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana.
- Reglamento de 19 de enero de 1928 para la ejecución de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.
- Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre puertos deportivos.
- Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas.
- Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas.

- Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional de 28 de diciembre de 1963.
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Decreto 3787/1970 de 19 de diciembre sobre requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos (B.O.E. núm. 15, pág. 727, de 18-1-1971.)
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 9 de marzo de 1971, por la que se creaba en la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, la Sección de Infraestructura de Alojamientos Turísticos. (BOE. núm. 69 de 22-3-1971, pág. 4608.)
- Decreto 467/1972 de 17 de febrero, por el que se extendía a los Municipios de las Costas Cantábrica y Gallega la aplicación del Decreto 3787/1970 de 19 de diciembre. (BOE. núm. 56 de 6-3-1972, pág. 3933.)
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de junio de 1972, por la que se dictaban normas, para la emisión de los informes a que se referían los apartados b) y c) del párrafo segundo del art. 11 del Decreto 3787 de 1970 de 19 de diciembre (BOE. núm. 161 de 6-7-1972, página 12137.)
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de julio de 1972, relativa al crédito hotelero y para construcciones turísticas. (BOE. núm. 184 de 2-8-1972, pág. 13928.)
- Decreto 2206/1972 de 18 de agosto, por el que se daba nueva redacción al núm. 4 del art. 24 del Decreto 3787/1970. (BOE. núm. 202 de 23-8-1972.)
- Ley de 24 de julio de 1918 sobre Proyecto del paseo Marítimo de Barcelona.
- Ley de 25 de agosto de 1933.
- Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877.
- Ley de 15 de marzo de 1951
- Orden de 20 de junio de 1958 de Creación de la Comisión Mixta para el estudio de Planes de Ordenación de la Zona Marítimo Terrestre.
- Orden Ministerial de 29 de marzo de 1979 por la que se regulan los planes de ordenación de la Zona de Servicios de los Puertos.
- Ley 7/1980, de 10 de marzo, sobre protección de las costas españolas.
- Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el mar territorial.
- Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la zona económica exclusiva.
- ley 27/1963, de 2 de marzo, por la que se crea el nuevo organismo administrativo de

la Junta Central de Puertos.

- Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración del estado para reducir el gasto público.
- Orden de 31 de enero de 1962.
- Orden de 12 de enero de 1963.
- Ley de 2 de octubre de 1877.
- Orden del MOP de 27 de enero de 1960.
- Decreto de 17 de junio de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
- Decreto de 17 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales.
- Real Decreto 1690/1986 de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial.

- Decretos de Traspasos:

#### ANDALUCIA

- R.D. 698/79 de 13 de febrero (BOE 5-4-79). Urbanismo.
- R.D. 1550/79 de 29 de junio (BOE 30-6-79). Se aplaza la efectividad de las transferencias previstas de urbanismo en el R.D. 698/79.
- R.D. 2802/83 de 25 de agosto (BOE 11-11-83). Estudios de ordenación del territorio y medio ambiente (CEOTMA).
- R.D. 2803/83 25 de agosto (BOE 11-11-83). Ordenación del litoral y vertidos al mar.
- R.D. 1820/85 de 1 de agosto (BOE 9-10-85). Participaciones de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES.)
- R.D. 3137/83 de 25 de agosto (BOE 24-12-83). Puertos.
- R.D. 3284/83 de 7 de diciembre (BOE 7-1-84). Acción territorial.
- R.D. 3334/83 de 5 de octubre (BOE 20-1-84). Medio Ambiente.
- R.D. 3481/83 de 28 de diciembre (BOE 20-2-84). Patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda.

-R.D. 951/84 de 28 de marzo (BOE 22-5-84). Carreteras.

-R.D. 1132/84 de 26 de marzo (BOE 18-6-84). Abastecimientos saneamientos, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos.

-R.D. 1139/84 de 8 de junio (BOE 19-6-84). Valoración definitiva y ampliación de funciones en ordenación del territorio y urbanismo.

-R.D. 316/87 de 20 de febrero (BOE 4-3-87). Modificación y ampliación de medios en materia de carreteras.

### ASTURIAS

-R.D. 2874/79 de 17 de diciembre (BOE 29-12-79). Urbanismo.

-R.D. 3082/82 de 24 de julio (BOE 12-11-82). Puertos.

-R.D. 3392/83 de 16 de noviembre (BOE 3-2-84). Ordenación de zonas costeras y vertidos al mar.

-R.D. 3505/83 de 14 de diciembre (BOE 24-2-84). Medio ambiente.

-R.D. 3511/83 de 16 de noviembre (BOE 25-2-84). Estudios de ordenación del territorio y medio ambiente. (CEOTMA.)

-R.D. 3546/83 de 21 de diciembre (BOE 6-3-84). Acción territorial.

- R.D. 1361/84 de 20 de junio (BOE 21-7-84). Patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda.

-R.D. 1419/84 de 25 de abril (BOE 28-7-84). Valoración definitiva y ampliación de funciones en materia de urbanismo.

-R.D. 1596/84 de 1 de agosto (BOE 12-9-84). Valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados en materia de puertos.

-R.D. 2168/84 de 1 de agosto (BOE 7-12-84). Carreteras.

-R.D. 485/85 de 6 de marzo (BOE 15-4-85). Abastecimientos y saneamientos.

-R.D. 963/87 de 17 de julio (BOE 27-8-87). Ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación de la vivienda.

CANARIAS

- R.D. 2843/79 de 7 de diciembre (BOE 24-12-79). Urbanismo.
- R.D. 3364/83 de 2 de noviembre (BOE 30-1-84). Medio ambiente.
- R.D. 959/84 de 29 de febrero (BOE 24-5-84.) Ordenación del litoral y vertidos al mar.
- R.D. 810/85 de 30 de abril (BOE, 13-5-86.) SEPES.
- R.D. 2250/85 de 23 de octubre (BOE 3-12-85.) Puertos.

CANTABRIA

- R.D. 2623/82 de 24 de julio (BOE 20-10-82.) Puertos.
- R.D. 3060/82 de 24 de julio (BOE 20-11-82.) Ordenación del territorio y urbanismo.
- R.D. 3335/83 de 1 de septiembre (BOE 20-1-84). Medio ambiente.
- R.D. 1464/84 de 8 de febrero (BOE 6-8-84). Puertos.

CATALUÑA

- R.D. 1385/78 de 23 de junio (BOE 24-6-78). Urbanismo.
- R.D. 2876/80 de 12 de diciembre (BOE 12-1-81). Puertos.
- R.D. 3301/81 de 18 de diciembre (BOE 13-1-82). Ordenación del litoral.
- R.D. 2496/83 de de julio (BOE 20-9-83.) Medio ambiente.

COMUNIDAD VALENCIANA

- R.D. 299/79 de enero (BOE 22-9-79). Urbanismo.
- R.D. 3059/82 de 24 de julio (BOE 20-11- 82). Puertos.
- R.D. 3411/83 de 2 de noviembre (BOE 10-2-84). Medio ambiente.
- R.D. 2510/83 de 9 de noviembre (BOE 25-2-84). Ordenación del litoral y vertidos al mar.
- R.D. 1986/85 de 9 de octubre (BOE 28-10-85). Valoración definitiva y ampliación de medios en materia de puertos.



### GALICIA

- R.D. 212/79 de 26 de enero (BOE 12-2-79). Urbanismo.
- R.D. 3214/82 de 24 de julio (BOE 27-11-82). Puertos.
- R.D. 971/84 de 28 de marzo (BOE 25-5-84). Medio ambiente.
- R.D. 1662/84 de 1 de agosto (BOE 15-9-84). Valoración definitiva y ampliación de medios. Puertos.
- R.D. 1870/85 DE 11 septiembre (BOE 15-10-85). Abastecimiento de aguas, saneamiento, encauzamiento y defensa de márgenes.

### MURCIA

- R.D. 466/80 de 29 de febrero (BOE 15-3-89). Urbanismo.
- R.D. 2925/82 de 12 de agosto (BOE 11-1-82). Puertos.
- R.D. 2970/83 de 19 de octubre (BOE 2-12-83). Modifica el R.D. 2925/82. Puertos.
- R.D. 884/84 de 28 de marzo (BOE 14-5-84) Ordenación de zonas costeras y vertidos al mar.
- R.D. 1048/84 de 8 de febrero (BOE 3-6-84). Abastecimientos, encauzamientos, defensa de márgenes de ríos y regadíos.
- R.D. 1595/84 de 1 de agosto (BOE 12-9-84). Valoración definitiva y ampliación de medios en materia de puertos.

### PAIS VASCO

- R.D. 1981/78 de 17 de julio (BOE 21-8-78). Urbanismo.
- R.D. 2581/80 de 21 de noviembre (BOE 4-12-80). Ordenación del territorio , litoral y urbanismo.
- R.D. 2380/82 de 14 de mayo (BOE 24-9-82). Puertos.
- R.D. 792/85 de 19 de abril (BOE 31-5-85). Medio ambiente.

BALEARES

- R.D. 2245/79 de 7 de septiembre (BOE 15-10-79). Urbanismo.
- R.D. 3336/93 de 5 de octubre (BOE 20-1-84). Ordenación del territorio y medio ambiente.
- R.D. 3563/83 de 28 de diciembre (BOE 10-3-84). Medio Ambiente.
- R.D. 1123/84 de 8 de febrero (BOE 15-6-84). Valoración definitiva y ampliación de funciones. Urbanismo.
- R.D. 1479/84 de 20 de junio (BOE 8-8-84). Patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda.
- R.D. 1527/84 de 1 de agosto (BOE 24-8-84). Carreteras.
- R.D. 356/85 de 29 de febrero (BOE 22-3-85). Ordenación del litoral y vertidos al mar.
- R.D. 450/85 de 20 de febrero (BOE 11-4-85). Puertos.
- R.D. 475/85 de 6 de marzo (BOE 12-4-85). Obras hidráulicas.
- Ley 22/1988, de 28 de julio de costas.
- Ley 2/2013 , de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988 de costas.
- Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, por el que se aprobaba el Plan de Ordenación del Litoral.
- Ley 3/2012 de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de Cataluña de 2010.

**GRÁFICOS Y TABLAS**

- Turismo y balanza comercial. Algunas relaciones (pág. 43)
- Participación del turismo en el PIB (pág. 44)
- Demanda turística total en la Comunidad de Valenciana (pág. 46)
- Demanda turística en la Comunidad Valenciana por tipo de alojamiento (pág. 47)
- Otros alojamientos turísticos 2012 (pág. 48)
- Oferta turística complementaria en la Comunidad Valenciana 2011 (pág. 48)
- Datos turísticos en la localidad de Benidorm 2014
  - Oferta turística (pág. 48-49)
  - Establecimientos de restauración (pág. 49)
  - Establecimientos de ocio (pág. 49)
  - Pernotaciones hoteleras y estancia mínima 2013 (pág. 50)
  - Pernotaciones apartamentos 2013 (pág. 50)
  - Pernotaciones camping 2013 (pág. 51)
- Plano sobre la ordenación de los municipios del litoral (pág. 63)
- Instrumentos de ordenación territorial de ámbito litoral o costero (pág. 110-112)
- Plano con las distintas zonas sobre dominio público (pág. 238)